



Bruxelles, den 15.11.2024  
COM(2024) 533 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/958 af 28. juni 2018 om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv**

## Indholdsfortegnelse

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Indledning.....  | 2  |
| 2.   | GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE .....  | 3  |
| 2.1. | Forsinkelser i gennemførelsen og håndhævelse .....                                   | 3  |
| 2.2. | Gennemførelse i medlemsstaterne: status .....  | 4  |
|      | Sikring af omfanget af proportionalitetsvurderingerne .....                          | 5  |
|      | Sikring af objektiviteten og uafhængigheden af<br>proportionalitetsvurderinger ..... | 6  |
|      | Gennemførelse af vurderingskriterierne.....  | 7  |
|      | Gennemførelse af andre proceduremæssige forpligtelser .....                          | 8  |
| 3.   | ANVENDELSE OG VIRKNING .....   | 9  |
| 3.1. | En lovende start .....   | 11 |
| 3.2. | Igangværende arbejde.....  | 13 |
| 4.   | PUNKTER, DER SKAL UNDERSØGES.....  | 16 |
| 5.   | KONKLUSION.....  | 18 |

## 1. INDLEDNING

Hovedformålet med direktiv 2018/958/EU <sup>(1)</sup> om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv ("direktivet om proportionalitetstest" eller "direktivet") er at forbedre det indre markeds funktion ved at forhindre, at der vedtages uberettigede og uforholdsmæssige hindringer for adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv. Derved forpligtes medlemsstaterne til at vurdere proportionaliteten af nye regler eller ændringer af eksisterende regler om lovregulerede erhverv, inden de vedtages. For at hjælpe medlemsstaterne fastlægger direktivet en fælles ramme med klare kriterier, som de kan anvende, når de vurderer proportionalitet. Da Kommissionen fremsatte sit [forslag](#) til direktivet i 2017, blev de nationale proportionalitetsvurderinger, der blev foretaget i forbindelse med den gensidige evaluering i henhold til direktiv 2005/36/EF <sup>(2)</sup>, anset for at være ret svage, og de anvendte ikke fuldt ud Den Europæiske Unions Domstols (EU-Domstols) praksis. Det betød, at de ikke formåede at opnå deres potentiale med hensyn til at beskytte og styrke det indre marked. Direktivet havde således til formål at forbedre denne situation.

Denne rapport, der er baseret på direktivets artikel 12, gør status over den nuværende situation på baggrund af igangværende traktatbrudsprocedurer vedrørende gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne, giver eksempler på nationale tilgange til proportionalitetsvurderinger og skitserer de vigtigste problemer i forbindelse med gennemførelsen. Den indeholder også foreløbige konklusioner om anvendelsen og virkningen af direktivet baseret på de proportionalitetsvurderinger, der er rapporteret i Kommissionens database over lovregulerede erhverv <sup>(3)</sup>, medlemsstaternes svar på en specifik EU-undersøgelse, drøftelserne på koordinatorgruppens møder og bilaterale kontakter med medlemsstaterne.

Denne rapport indeholder ikke en fuldstændig evaluering af et direktiv i henhold til retningslinjerne for bedre regulering <sup>4</sup>. I betragtning af de igangværende håndhævelsesforanstaltninger vedrørende gennemførelse (som beskrevet i afsnit 2.2 nedenfor) og den begrænsede periode, hvor de nationale gennemførelsesforanstaltninger har været i kraft, er det på nuværende tidspunkt for tidligt at foretage en omfattende evaluering af direktivets effektivitet og undersøge dets virkninger. Der kan først foretages en udførlig efterfølgende evaluering, når direktivet er blevet gennemført fuldt ud og korrekt, og der er tilstrækkelig praktisk erfaring og tilstrækkelige data om anvendelsen af den proportionalitetstest, der er fastsat i direktivet.

---

<sup>(1)</sup> [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv \(EU\) 2018/958 af 28. juni 2018 om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv.](#)

<sup>(2)</sup> [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.](#)

<sup>(3)</sup> Medlemsstaterne skal meddele begrundelserne for proportionaliteten af nye eller ændrede krav via databasen ([Regulated Profession Database \(europa.eu\)](#)).

<sup>(4)</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om retningslinjer for bedre regulering (Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines (SWD(2017) 350)).

## 2. GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE

*På trods af mange forberedende drøftelser og møder blev direktivet gennemført for sent i to tredjedele af medlemsstaterne. Fuld gennemførelse i alle medlemsstater blev først opnået to et halvt år efter den fastsatte frist.*

*For 23 medlemsstaters vedkommende var der desuden behov for yderligere håndhævelsesforanstaltninger for at sikre, at deres nationale regler var i fuld overensstemmelse med direktivet. De vigtigste emner var:*

- *undladelse af at underkaste alle relevante regler proportionalitetstestforpligtelserne, navnlig regler indført af faglige organer og nationale parlamenter*
- *manglende sikring af vurderingernes uafhængighed og objektivitet*
- *manglende nøjagtig gennemførelse af de materielle kriterier i den fælles vurderingsramme.*

*De fleste medlemsstater har på nuværende tidspunkt tilpasset deres nationale regler, men otte traktatbrudsprocedurer er stadig i gang fire år efter gennemførelsesfristen. Dette omfatter henvisning af to medlemsstater til EU-Domstolen.*

*EU-direktiver kan kun spille deres rolle med hensyn til at styrke det indre marked, hvis medlemsstaterne sikrer en rettidig og korrekt gennemførelse. De håndhævelsesforanstaltninger, der har været nødvendige i forbindelse med direktivet om proportionalitetstest, understreger det presserende behov for en bedre overholdelseskultur.*

I erkendelse af, at en korrekt og rettidig gennemførelse af direktivet er afgørende for, at de nye regler bliver en succes, traf Kommissionen foranstaltninger til at støtte medlemsstaternes arbejde. Gennemførelsen af direktivet i de nationale retssystemer blev regelmæssigt drøftet i den ekspertgruppe, der blev nedsat ved direktiv 2005/36/EF (dvs. Koordinatorgruppen for Anerkendelse af Erhvervsmæssige Kvalifikationer), samt på mange bilaterale møder mellem Kommissionens tjenestegrene og myndighederne i medlemsstaterne.

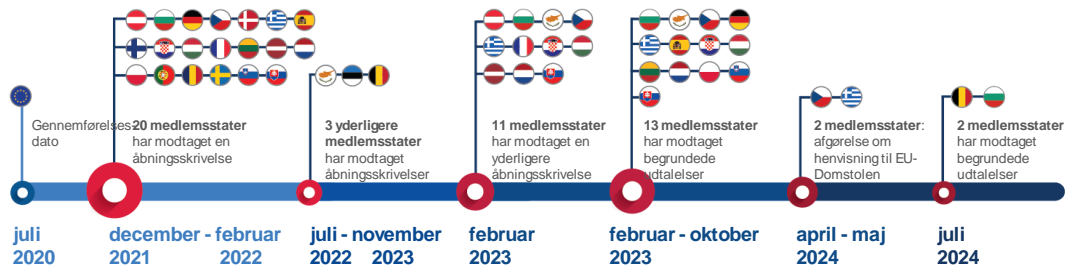
På trods af dette forberedende arbejde viste det sig stadig at være en udfordring for medlemsstaterne at gennemføre direktivet korrekt og rettidigt, og det var Kommissionens opgave at følge op med håndhævelsesforanstaltninger.

I det følgende afsnit beskrives de forskellige faser af Kommissionens håndhævelsesforanstaltninger samt de vigtigste resultater af den tilbundsgående overensstemmelseskontrol af de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

### 2.1. Forsinkelser i gennemførelsen og håndhævelse

Fristen for gennemførelse af direktivet om proportionalitetstest udløb den 30. juli 2020. Da de fleste medlemsstater ikke havde afsluttet gennemførelsen inden for den fastsatte frist, blev der inden for kort tid indledt traktatbrudsprocedurer med en række sager om manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger (18 i alt). De sidste traktatbrudssager om manglende meddelelse blev afsluttet i februar 2023.

Figur 1. Tidslinje for procedurer vedrørende manglende overensstemmelse (september 2024)

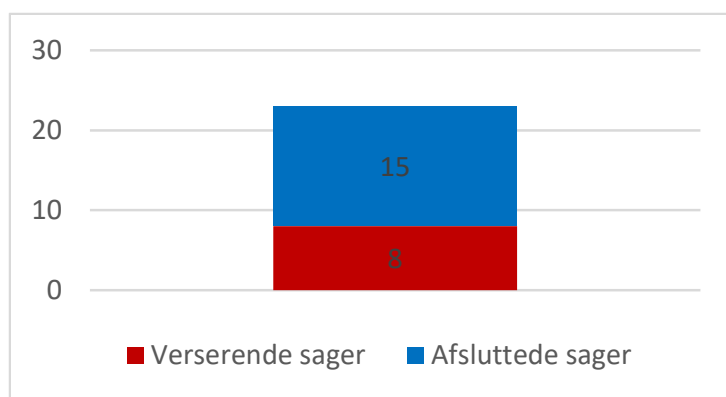


På grund af denne forsinkelse i gennemførelsen kunne overensstemmelseskontrollen af gennemførelsesforanstaltningerne først indledes ved udgangen af 2021. Denne kontrol resulterede i traktatbrudssøgsmål mod i alt 23 medlemsstater (se figur 1). Efter udvekslinger med medlemsstaterne blev der konstateret yderligere potentielle problemer med gennemførelsen i mange medlemsstater, og der blev sendt yderligere åbningsskrivelser i februar 2023. I øjeblikket verserer der procedurer vedrørende manglende overensstemmelse mod otte medlemsstater, herunder afgørelser om at indbringe to medlemsstater for EU-Domstolen.

## 2.2. Gennemførelse i medlemsstaterne: status

Som det fremgår af figur 2 nedenfor, har medlemsstaterne i næsten to tredjedele af sagerne (15 ud af 23) nu løst alle de problemer, der blev rejst i traktatbrudsprocedurerne, og procedurerne er blevet afsluttet. I mange af de resterende sager arbejder medlemsstaterne på at løse de påpegede problemer, og de planlagte ændringer afventer vedtagelse. Kun meget få spørgsmål drøftes fortsat og vedrører fem medlemsstater.

Figur 2. Antal afsluttede og verserende sager om manglende overensstemmelse (september 2024)



Kommissionens håndhævelsesforanstaltninger har været effektive med hensyn til at korrigere gennemførelsen af direktivet i de fleste medlemsstater. I afsnittene nedenfor gives der et mere detaljeret overblik over de behandlede spørgsmål. Oversigten er baseret på de vigtigste resultater af overensstemmelsesvurderingerne og andre tilgængelige oplysninger.

## *Sikring af omfanget af proportionalitetsvurderingerne*

I henhold til artikel 2 i direktivet om proportionalitetstest er alle bindende alment gældende foranstaltninger (dvs. love eller administrative bestemmelser) omfattet af direktivets anvendelsesområde, uanset hvilket organ der har vedtaget disse bestemmelser (regeringer, parlamenter eller ikkestatslige organer, f.eks. faglige sammenslutninger).

På grundlag af vurderingen af den nationale gennemførelse har Kommissionen konstateret mangler i gennemførelsen af bestemmelserne vedrørende omfanget af proportionalitetsvurderingerne i næsten alle de medlemsstater, der er involveret i håndhævelsesforanstaltningerne (20 ud af 23).

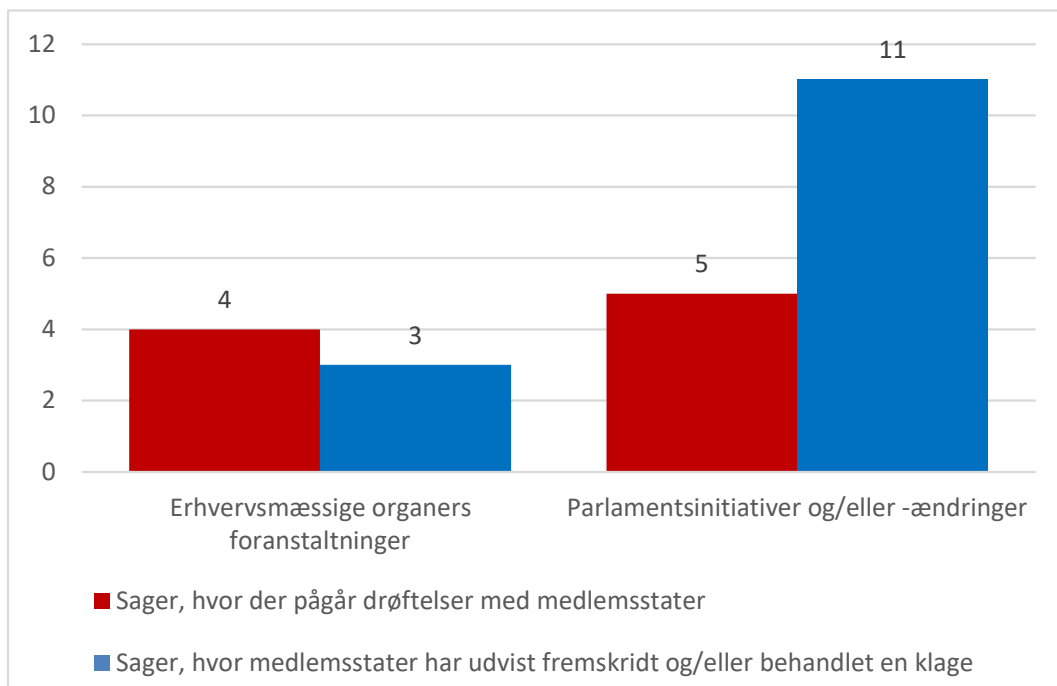
Manglerne vedrørte hovedsagelig manglende medtagelse i de nationale regler om gennemførelse af direktivet af de foranstaltninger, der var vedtaget af de nationale parlamenter (navnlig initiativer og/eller ændringer vedtaget af parlamenterne) og/eller af faglige sammenslutninger (se figur 3). Betydningen af en effektiv gennemførelse af direktivet vedrørende disse typer foranstaltninger illustreres af, at medlemsstaterne i deres svar på EU-undersøgelsen allerede indberettede flere tilfælde, hvor de var nødt til at foretage proportionalitetsvurderinger af sådanne foranstaltninger <sup>(5)</sup>.

I nogle medlemsstater viste det sig at være særligt udfordrende at sikre, at initiativer og ændringer vedtaget af parlamenterne var omfattet af anvendelsesområdet for forpligtelsen til at foretage en proportionalitetsvurdering. Dette skyldtes bekymring over, at princippet om magtens tredeling blev anset for at blive berørt.

Kommissionens kontrol af gennemførelsen i alle medlemsstater samt drøftelser med de berørte medlemsstater viste imidlertid, at der kunne sikres overensstemmelse med direktivets bestemmelser for så vidt angår dets anvendelsesområde, samtidig med at de nationale procedurer og statslige organers autonomi eller adskillelse blev bevaret. Mange medlemsstater har f.eks. valgt at indføre en forpligtelse for regeringen til at afgive en udtalelse under lovgivningsprocessen, som også omfatter en proportionalitetsvurdering af foranstaltninger vedtaget af parlamentet eller foranstaltninger indført af faglige organer. Andre medlemsstater valgte at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger, der kræver, at de nationale parlamentariske organer foretager proportionalitetsvurderinger.

---

<sup>(5)</sup> Den 6. april 2023 iværksatte Kommissionens tjenestegrene en undersøgelse, hvor medlemsstaterne blev spurgt om deres erfaringer med anvendelsen af direktivet om proportionalitetstest. For perioden mellem den 30. juli 2020-15.5.2023 rapporterede fem medlemsstater, at de havde foretaget proportionalitetsvurderinger af foranstaltninger vedtaget af faglige sammenslutninger. På samme måde rapporterede fem medlemsstater, at de havde foretaget sådanne vurderinger i forbindelse med initiativer fra deres parlament, og seks rapporterede, at de havde foretaget sådanne vurderinger i forbindelse med ændringer vedtaget af deres parlament.

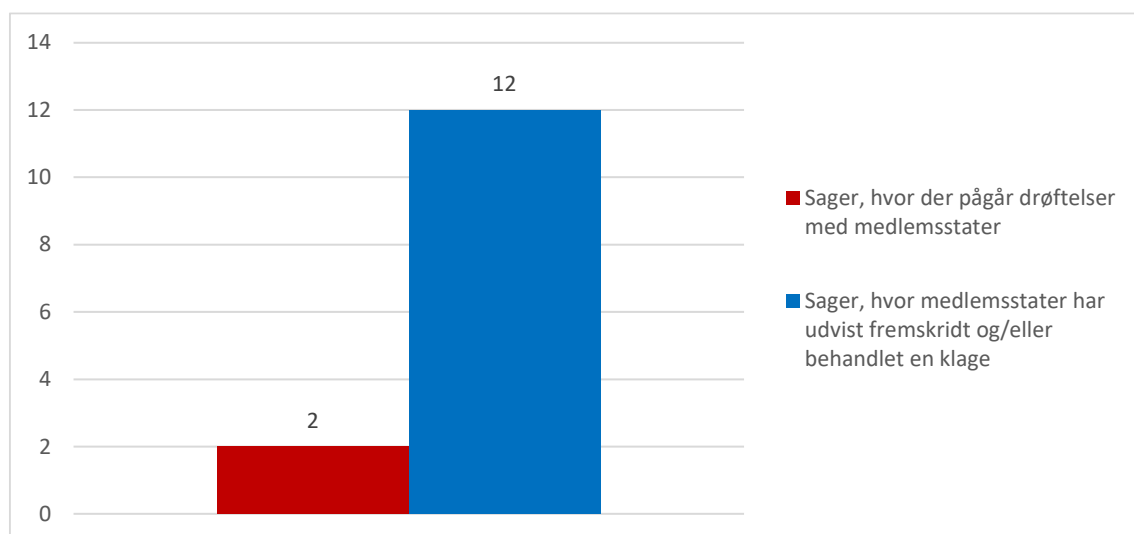


Figur 3: Antal medlemsstater, der er berørt af klager over omfanget af proportionalitetsvurderinger (manglende dækning af visse foranstaltninger)

#### Sikring af objektiviteten og uafhængigheden af proportionalitetsvurderinger

I henhold til artikel 4, stk. 5, i direktivet om proportionalitetstest **skal medlemsstaterne foretage proportionalitetsvurderinger på en objektiv og uafhængig måde**. En sådan objektivitet og uafhængighed skal navnlig sikres, når reguleringsbeføjelser uddelegeres til et fagligt organ. Formålet med denne bestemmelse er at undgå vurderinger, der kan være påvirket af en iboende partiskhed og derfor vil favorisere etablerede aktører på bekostning af nye markedsdeltagere.

Figur 4. Antal medlemsstater, der er berørt af problemer med manglende overholdelse af kravet om objektivitet og uafhængighed



Kommissionens vurdering af den nationale gennemførelse har vist, at de fleste medlemsstater ikke havde truffet specifikke foranstaltninger med det formål at sikre, at proportionalitetsvurderinger blev gennemført på en objektiv og uafhængig måde som krævet i henhold til direktivet, navnlig når sådanne proportionalitetsvurderinger blev foretaget af faglige sammenslutninger (se figur 4).

Kommissionens gennemførelseskontrol afslørede også gode eksempler på procedurer på nationalt plan, der kan sikre proportionalitetsvurderingernes uafhængighed og objektivitet. Disse gode eksempler omfatter: i) gennemgang af proportionalitetsvurderingen af visse typer lovforslag foretaget af en national administrativ tilsynsmyndighed <sup>(6)</sup>, ii) en forpligtelse for den myndighed, der er ansvarlig for at foretage proportionalitetsvurderingen, til at forelægge vurderingen for den nationale konkurrencemyndighed med henblik på en udtalelse og iii) en forpligtelse for faglige sammenslutninger med reguleringsbeføjelser til at forelægge proportionalitetsvurderingen for myndighederne med henblik på udtalelse.

### *Gennemførelse af vurderingskriterierne*

Indholdet af den analyse, der kræves i henhold til direktivet om proportionalitetstest, er beskrevet meget detaljeret i direktivets artikel 5-7 og afspejler EU-Domstolens retspraksis vedrørende proportionalitetsprincippet. Formålet med denne detaljerede beskrivelse af de kriterier, der skal vurderes i proportionalitetstesten, er at sikre, at vurderingerne er fuldstændige og gennemføres med sammenlignelig grundighed på tværs af medlemsstaterne.

Nærmere bestemt skal enhver proportionalitetsvurdering påvise, at de nye eller ændrede bestemmelser, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv, er ikkediskriminerende, er baseret på hensyn til mål af samfundsmæssig interesse, er egnede til at sikre opfyldelsen af det forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Direktivet angiver i detaljer for hvert af ovennævnte vurderingskriterier, hvad der bør undersøges i proportionalitetsvurderingen med hensyn til den pågældende begrænsning.

Kommissionens vurdering af den nationale gennemførelse har ikke afsløret større problemer med gennemførelsen af de vurderingskriterier, der er fastsat i direktivets artikel 5-7 (se figur 5). Tværtimod sikrede medlemsstaterne generelt en korrekt gennemførelse af ovennævnte bestemmelser. Desuden gik medlemsstaterne i nogle tilfælde endnu videre og ydede en betydelig indsats ud over den primære gennemførelsesforanstaltning for at sikre, at direktivet fungerer korrekt i praksis på nationalt plan. Denne indsats omfatter udvikling af spørgeskemaer, beslutningstræer, vurderingsskemaer, vejledningsdokumenter og uddannelse med henblik på at gøre de forpligtelser, der er fastsat i direktivet, "brugervenlige" for de nationale myndigheder med ansvar for at foretage proportionalitetsvurderingen.

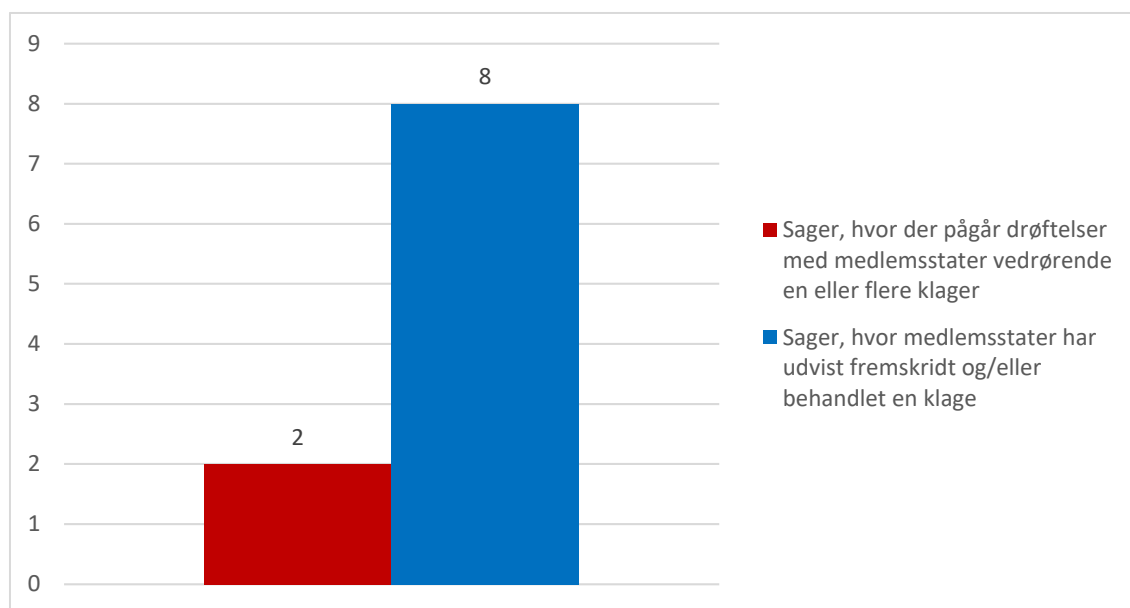
Under overensstemmelseskontrollen konstaterede Kommissionen imidlertid også visse problemer med hensyn til, hvordan et begrænset antal medlemsstater gennemførte direktivet.

---

<sup>(6)</sup> F.eks. et statsligt organ, der fungerer som juridisk rådgiver for den udøvende magt og/eller som øverste forvaltningsdomstol.



Figur 5. Antal medlemsstater, der er berørt af problemer med manglende overholdelse af et eller flere vurderingskriterier



Det drejer sig bl.a. om manglende korrekt gennemførelse af: i) forpligtelsen til at begrunde en begrænsning ud fra mål af samfundsmæssig interesse (artikel 6), ii) listen over kriterier, der skal vurderes i forbindelse med proportionalitetsvurderingen (artikel 7, stk. 2), og iii) forpligtelsen til at vurdere virkningen af de nye eller ændrede bestemmelser, når de kombineres med andre nye eller eksisterende krav, for at undgå, at krav gentager krav med de samme mål (artikel 7, stk. 3).

#### *Gennemførelse af andre proceduremæssige forpligtelser*

Artikel 4, stk. 6, i direktivet om proportionalitetstest foreskriver, at **medlemsstaterne skal overvåge proportionaliteten af nye eller ændrede bestemmelser**, som begrænser adgang til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv. Denne overvågning skal tage behørigt hensyn til virkningerne af lovgivningen, der er konstateret efter dens vedtagelse, og den udvikling, der er sket siden dens vedtagelse. Denne bestemmelse har til formål at sikre, at begrænsninger kun opretholdes i lovgivningen efter vedtagelsen, hvis de fortsat er nødvendige og forholdsmæssige for at nå specifikke mål.

Kommissionens overensstemmelseskontrol har vist, at mere end halvdelen af medlemsstaterne har gennemført direktivets artikel 4, stk. 6, korrekt ved at indføre en klar procedure, der sikrer løbende overvågning af nye eller ændrede bestemmelser, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv (se figur 6). Et eksempel på en sådan procedure er den nationale koordinators forpligtelse til generelt at føre tilsyn med de relevante myndigheders og faglige sammenslutningers overholdelse af proportionalitetsprincippet og til at udarbejde en rapport herom hvert andet år.

Kommissionen har imidlertid konstateret mangler i gennemførelsen af overvågningsforpligtelsen i 11 medlemsstater, dvs. i omkring to femtedele af medlemsstaterne (se figur 6).

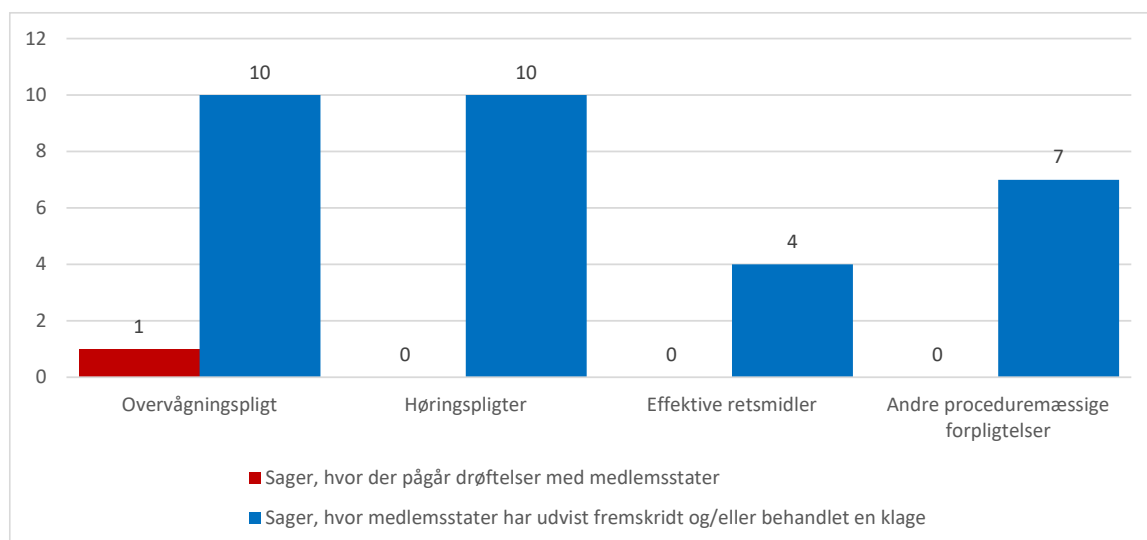
I henhold til artikel 9 i direktivet om proportionalitetstest skal medlemsstaterne desuden sikre, at der er **effektive retsmidler** til rådighed med hensyn til de forhold, der er omfattet af dette direktiv, i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i national ret.

Kommissionens vurdering af den nationale gennemførelse har vist, at medlemsstaterne med få undtagelser har gennemført denne bestemmelse (se figur 6).

Endelig omhandler artikel 4, stk. 1-4, og artikel 8 i direktivet om proportionalitetstest **andre proceduremæssige forpligtelser**, som medlemsstaterne skal overholde, når de foretager proportionalitetsvurderinger af nye eller ændrede bestemmelser, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af et lovreguleret erhverv. Dette omfatter forpligtelsen til at: i) foretage en forudgående proportionalitetstest (dvs. inden lovgivningen vedtages), ii) fremlægge en tilstrækkelig detaljeret og evidensbaseret forklaring sammen med vurderingen og iii) sikre gennemsigtighed og tilstrækkelig høring (for at informere offentligheden og inddrage interessenter i processen).

Omkring en fjerdedel af medlemsstaterne (7) havde ikke gennemført artikel 4, stk. 1-4, korrekt. Kommissionen konstaterede ligeledes mangler i gennemførelsen af artikel 8 i mere end en tredjedel af medlemsstaterne (10) (se figur 6). Til dato har alle berørte medlemsstater imidlertid truffet de nødvendige foranstaltninger for at overholde direktivet eller forpligtet sig til at gøre dette ved at give Kommissionen en klar tidsplan for vedtagelse af de nødvendige ændringer (se figur 6).

*Figur 6. Antal medlemsstater, der er berørt af problemer med manglende overholdelse af proceduremæssige forpligtelser*



### 3. ANVENDELSE OG VIRKNING

*Det er for tidligt at drage robuste konklusioner, men der kan konstateres foreløbige resultater vedrørende direktivets anvendelse og virkning.*

*Medlemsstaterne anerkender øjensynligt, at proportionalitetstesten kan forhindre unødvendige regler, og de har taget nogle vigtige første skridt til at anvende den. Direktivet har øget bevidstheden om proportionalitet og tilskyndet myndighederne til nøje at overveje virkningerne af deres forslag.*

*De fleste medlemsstater rapporterede om specifikke tilfælde, hvor den forudgående proportionalitetsvurdering allerede bidrog til at forhindre uforholdsmæssige regler.*

***Medlemsstaternes aktive rolle med hensyn til at sikre en korrekt anvendelse af forpligtelsen til proportionalitetstest er prisværdig.***

***To tredjedele af medlemsstaterne mener, at den fælles ramme har forbedret kvaliteten af proportionalitetsvurderingerne. En foreløbig evaluering af de vurderinger, der er indberettet i databasen over lovregulerede erhverv, viser, at medlemsstaterne faktisk har udarbejdet mere udførlige og mere relevante vurderinger.***

***Kommissionen støttede medlemsstaternes indsats ved at offentliggøre retningslinjer for proportionalitetsvurderinger og ved at tilbyde skræddersyet uddannelse i gennemførelsen af direktivet i flere medlemsstater. Vurderingerne viser imidlertid også, at medlemsstaterne stadig har visse vanskeligheder med at anvende den fælles ramme, og at yderligere støtte og vejledning ville være nyttig.***

***I enkelte medlemsstater skal det desuden præciseres, at direktivet er et redskab til at hjælpe de politiske beslutningstagere med at udforme regler, der er "egnede til formålet", snarere end en yderligere administrativ opgave eller proces.***

For at alle fordele ved direktivet kan udnyttes, er det vigtigt at sikre en korrekt anvendelse i medlemsstaterne. Ud over de regelmæssige udvekslinger i koordinatorgruppen offentliggjorde Kommissionen derfor i november 2022 sin *Vejledning om proportionalitetsvurdering i henhold til direktiv 2018/958 om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv*. Vejledningen, som findes på 24 officielle sprog <sup>(7)</sup>, har til formål at støtte medlemsstaterne i deres arbejde med at anvende direktivets centrale bestemmelser korrekt.

I 2024 iværksatte Kommissionens tjenestegrene endvidere en række bilaterale kurser i medlemsstaterne, hvor der blev afholdt skræddersyede workshopper om anvendelsen af direktivet <sup>(8)</sup>.

Som allerede nævnt er det for tidligt at drage robuste konklusioner om direktivets anvendelse og virkning på grund af medlemsstaternes sene gennemførelse af direktivet og de mangler og/eller unøjagtigheder, der efterfølgende er konstateret i de fleste nationale retlige rammer. Der kan dog allerede drages nogle foreløbige konklusioner. De indledende resultater i denne rapport er hentet fra:

- 1) en specifik undersøgelse, hvor medlemsstaterne blev spurgt om deres erfaringer indtil videre <sup>(9)</sup>
- 2) en kvalitativ evaluering af de proportionalitetsvurderinger, der er indberettet i databasen over lovregulerede erhverv efter direktivets ikrafttræden <sup>(10)</sup>
- 3) andre input og tilgængelige oplysninger, f.eks. medlemsstaternes feedback, der blev delt på koordinatorgruppens møder, og bilaterale kontakter.

---

<sup>(7)</sup> [Vejledning om proportionalitetsvurdering i henhold til direktiv 2018/958 om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv – Den Europæiske Unions Publikationskontor \(europa.eu\)](#).

<sup>(8)</sup> Der er allerede afholdt workshopper i Italien, Litauen, Malta, Rumænien, Tyskland og Finland.

<sup>(9)</sup> 24 medlemsstater besvarede den undersøgelse, der blev iværksat den 6. april 2023.

<sup>(10)</sup> Dette vedrører proportionalitetsvurderinger af 112 nye eller ændrede krav foretaget i perioden mellem den 31. juli 2020-31.12.2023.

Denne meget foreløbige vurdering af direktivets virkning og effektivitet fokuserer på både *de proceduremæssige aspekter* af kvaliteten af vurderingerne og *outputaspekterne* af kvaliteten af den vedtagne regulering.

Kommissionen kan ikke kontrollere nøjagtigheden af den dokumentation, der er indsamlet via undersøgelsen. Der kunne desuden kun foretages en begrænset kvalitativ evaluering af disse vurderinger på grund af: i) det lille antal proportionalitetsvurderinger, der er indberettet i databasen siden direktivets gennemførelsesfrist, og ii) de igangværende traktatbrudsprocedurer for de nationale gennemførelsesforanstaltningers manglende overensstemmelse.

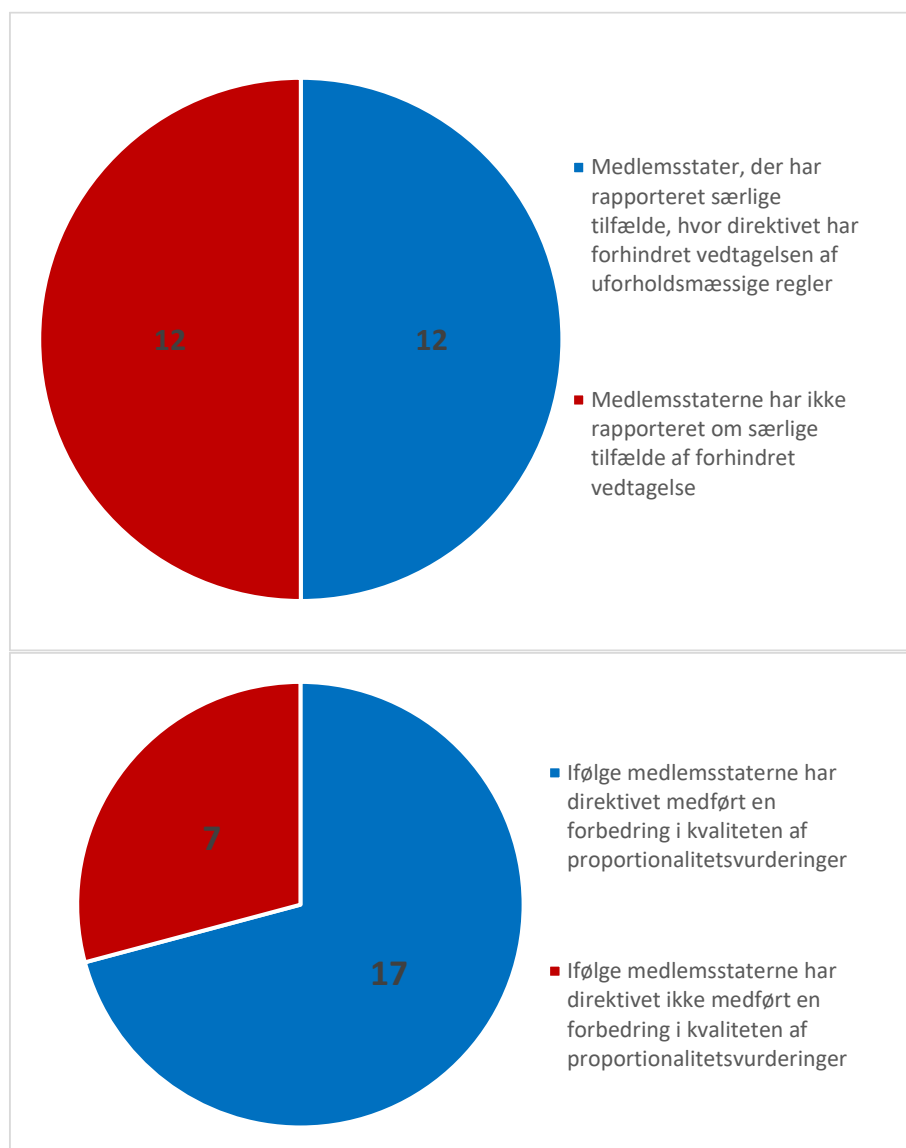
### 3.1. En lovende start

På trods af vanskelighederne med gennemførelsen af direktivet viser svarene på undersøgelsen, at medlemsstaterne anerkender, at proportionalitetstesten kan forhindre unødvendige regler, og de har taget nogle vigtige første skridt til at anvende den. I undersøgelsen gav medlemsstaterne udtryk for et generelt positivt syn på direktivets indvirkning på deres reguleringsprocesser og resultatet heraf indtil videre. Flere medlemsstater rapporterede, at direktivet har **øget bevidstheden** blandt myndigheder med lovgivningsbeføjelse om behovet for at tage hensyn til proportionalitetsprincippet og dets rolle med hensyn til at bevare de grundlæggende elementer i det indre marked. Denne virkning siges undertiden at række ud over de lovregulerede erhverv. Mere generelt krediteres direktivet af mange for at bidrage til bedre regulering ved at presse myndighederne til at **nøje at overveje virkningerne** af deres forslag i stedet for at forlade sig på intuition eller udarbejde formalistiske konsekvensanalyser baseret på afkrydsningsfelter. Den udtrykkelige forpligtelse til at foretage forudgående proportionalitetsvurderinger synes også at have ført til **flere udvekslinger om forslagernes indhold** mellem myndigheder med lovgivningsbeføjelse og ekspertorganer, f.eks. nationale koordinatore, ministerier og nationale administrative tilsynsmyndigheder. Flere medlemsstaters aktive rolle med hensyn til at sikre en korrekt anvendelse af forpligtelsen til proportionalitetstest er prisværdig. Der foretages desuden også i stigende grad høring af interessenter. Disse bredere overvejelser har sandsynligvis haft en positiv indvirkning på den vedtagne regulering.

Kommissionen glæder sig også over de første konkrete resultater med hensyn til "output" eller indvirkning på kvaliteten af den vedtagne regulering, som blev fremlagt i forbindelse med undersøgelsen. F.eks. indberettede halvdelen af de medlemsstater, der besvarede undersøgelsen (12 ud af 24), specifikke tilfælde, hvor forpligtelsen til at foretage den forudgående proportionalitetsvurdering har bidraget til **at forhindre, at der blev vedtaget uforholdsmæssige regler**. Disse omfatter forslag, der: i) blev blokeret på grund af manglende (korrekt) proportionalitetsvurdering, ii) blev ændret på grundlag af resultatet af testen eller under forberedelsen af testen eller iii) ikke blev indført på grund af forpligtelsen til at foretage en forudgående vurdering. Tre af disse medlemsstater rapporterede, at udtalelsen fra et andet organ end myndigheden med lovgivningsbeføjelse var årsagen til denne blokering eller ændring.

Adspurgte om, hvorvidt de mente, at forpligtelsen til at foretage forudgående proportionalitetsvurderinger i overensstemmelse med direktivets rammer havde **forbedret kvaliteten af vurderingerne**, svarede mere end to tredjedele af de medlemsstater, der

besvarede undersøgelsen (17 ud af 24), positivt<sup>(11)</sup>. Tre af de medlemsstater, der besvarede undersøgelsen, anførte desuden, at man aktuelt drøftede, om **proportionalitetstrammen skulle udvides ud over de lovregulerede erhverv i deres lande.**



*Figur 7. Rapporterede tilfælde, hvor uforholdsmæssige regler er blevet forhindret, og antal medlemsstater, der har rapporteret en forbedring i kvaliteten af vurderingerne*

På grundlag af en foreløbig evaluering af de proportionalitetsvurderinger, der er indberettet i databasen, kan det også konkluderes, at den fælles ramme, der er fastsat i direktivet, har fået medlemsstaterne til at udarbejde mere udførlige og mere relevante vurderinger. En sammenligning af vurderingerne i databasen før direktivets ikrafttræden med nye

<sup>(11)</sup> I de tilfælde, hvor flere myndigheder i samme medlemsstat besvarede undersøgelsen, blev det mest almindelige svar taget i betragtning. Af de syv medlemsstater, der svarede "nej", havde to ikke indberettet nogen proportionalitetsvurderinger siden gennemførelsesfristen, én forklarede sit "nej" som udtryk for sit indtryk af, at myndighederne endnu ikke havde anvendt rammebestemmelserne korrekt, og en anden svarede "nej", selv om den givne forklaring viser, at det var hensigten at svare "ja".

vurderinger af de samme krav, men med ændringer, viser, at **de nye vurderinger, der blev foretaget i overensstemmelse med direktivets rammer, var blevet forbedret med hensyn til fokus, detaljeringsgrad og struktur i ca. 63 % af tilfældene.**

### 3.2. Igangværende arbejde

Selv om der øjensynligt er skabt et fundament for stærkere nationale proportionalitetsvurderinger, er yderligere tiltag fra medlemsstaternes og Kommissionens side afgørende for, at alle fordele ved direktivet kan udnyttes.

Med hensyn til udfordringerne i forbindelse med anvendelsen af direktivet gav kun to ud af de 24 medlemsstater, der deltog i EU-undersøgelsen, i deres svar udtryk for bekymring over de **administrative byrder**, som direktivet medfører. En medlemsstat anså navnlig kriterierne i den fælles proportionalitetstest for at være **for detaljerede** og **svære at forstå**. To medlemsstater rapporterede, at nogle myndigheder havde udtrykt bekymring for, at direktivet kunne have en "**dæmpende virkning**" på moderniseringen af erhverv, da det vil modvirke enhver ændring af eksisterende regler, også simple ændringer som f.eks. ajourføring af uddannelsesplaner. På samme måde beklagede nogle medlemsstater, at der **mangler en de minimis-regel**, dvs. en regel, der begrænser forpligtelsen til proportionalitetsvurdering til bestemmelser, der overskrider en vis tærskel med hensyn til restriktivitet.

For at imødekomme disse betænkeligheder har Kommissionen ved flere lejligheder, herunder i vejledningen om proportionalitetsvurderingen og på koordinatorgruppens møder, præciseret, at direktivets artikel 4, stk. 2, fastsætter, at vurderingerne bør stå i et rimeligt forhold til bestemmelsens art, indhold og virkning, hvilket giver mulighed for variationer i vurderingens fuldstændighed baseret på graden eller betydningen af den pågældende ændring. Det anføres endvidere udtrykkeligt i betragtning 9 til direktivet, at bestemmelser, som ikke begrænser adgang til eller udøvelsen af lovregulerede erhverv (f.eks. redaktionelle ændringer, tekniske tilpasninger af uddannelsesindhold eller modernisering af uddannelsesbestemmelser), ikke bør være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Det betyder f.eks., at ændringer i uddannelsesplanerne, der ikke har nogen eller kun en lille indvirkning på uddannelseskravets restriktive karakter, ikke kræver en vurdering eller kun en meget begrænset vurdering. Med hensyn til manglen på en de minimis-regel tillader traktatens bestemmelser om de grundlæggende frihedsrettigheder ikke en sådan tærskel, og enhver restriktion skal være forholdsmæssig, selv om den er af begrænset rækkevidde eller af mindre betydning <sup>(12)</sup>.

Med hensyn til den opfattede yderligere administrative byrde for myndighederne bør det også erindres, at det endelige mål med denne "yderligere indsats" er at mindske byrden for virksomheder og erhvervsudøvere, der opererer på det indre marked, ved at forhindre en unødigt restriktiv regulering.

Et par medlemsstater gav desuden udtryk for bekymring over **manglende klarhed med hensyn til direktivets anvendelsesområde**, både med hensyn til de typer foranstaltninger, der er omfattet, og de aktiviteter, der falder ind under definitionen af et lovreguleret

---

<sup>(12)</sup> Dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl., C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, præmis 61, og dom af 11.11.2021, BJ og OV mod fru M m.fl., C-168/20, ECLI:EU:C:2021:907, præmis 105.

erhverv. Selv om vejledningen om proportionalitetsvurdering nøje forklarer anvendelsesområdet for de omfattede foranstaltninger og bør hjælpe medlemsstaterne i denne henseende, kan vejledningen forbedres yderligere, f.eks. ved yderligere at præcisere, hvad der udgør et lovreguleret erhverv.

Med hensyn til direktivets anvendelse tyder de vurderinger, der hidtil er rapporteret i databasen, på en forbedring af kvaliteten. De viser imidlertid også, at **yderligere støtte og vejledning** om, hvordan man bedre kan anvende de fælles rammer og proceduremæssige krav, der er fastsat i direktivet, **ville være nyttig for medlemsstaterne**.

Selv om det for det første er en væsentlig forudsætning for en vellykket politik, at målet med et reguleringsindgreb klart identificeres, har medlemsstaterne ofte svært ved at angive det eller de nøjagtige **mål af samfundsmæssig interesse**, der forfølges. Dette kan til dels skyldes deres manglende kendskab til EU-Domstolens fortolkning af et bestemt mål. Fastlæggelsen af de(t) præcise mål af samfundsmæssig interesse er imidlertid mere end blot en formalistisk øvelse: Det er en forudsætning for at kunne vurdere, om en foranstaltning forfølger sit eller sine mål på en forholdsmæssig måde.

For det andet ser det ud til, at vurderingerne stadig **undlader at adressere visse kriterier**, eller at medlemsstaterne ikke har forstået, hvad visse kriterier indebærer. Dette gælder navnlig kriterierne med hensyn til: i) at forfølge et mål af samfundsmæssig interesse på *en konsekvent og systematisk måde*, ii) vurderingen af *kumulative virkninger* med andre krav (og hvad merværdien af det nye eller ændrede krav ville være i betragtning af målet af samfundsmæssig interesse), iii) overvejelse af *mindre restriktive midler* til at nå de samme mål af samfundsmæssig interesse, iv) evalueringen af, *hvorvidt de eksisterende regler af specifik eller generel karakter er tilstrækkelige til at sikre målet af samfundsmæssig interesse* og v) den foreslåede regulerings *samlede indvirkning*, f.eks. på graden af konkurrence på markedet, tjenesteydelsernes kvalitet, forbrugernes valgmuligheder og den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser i EU.

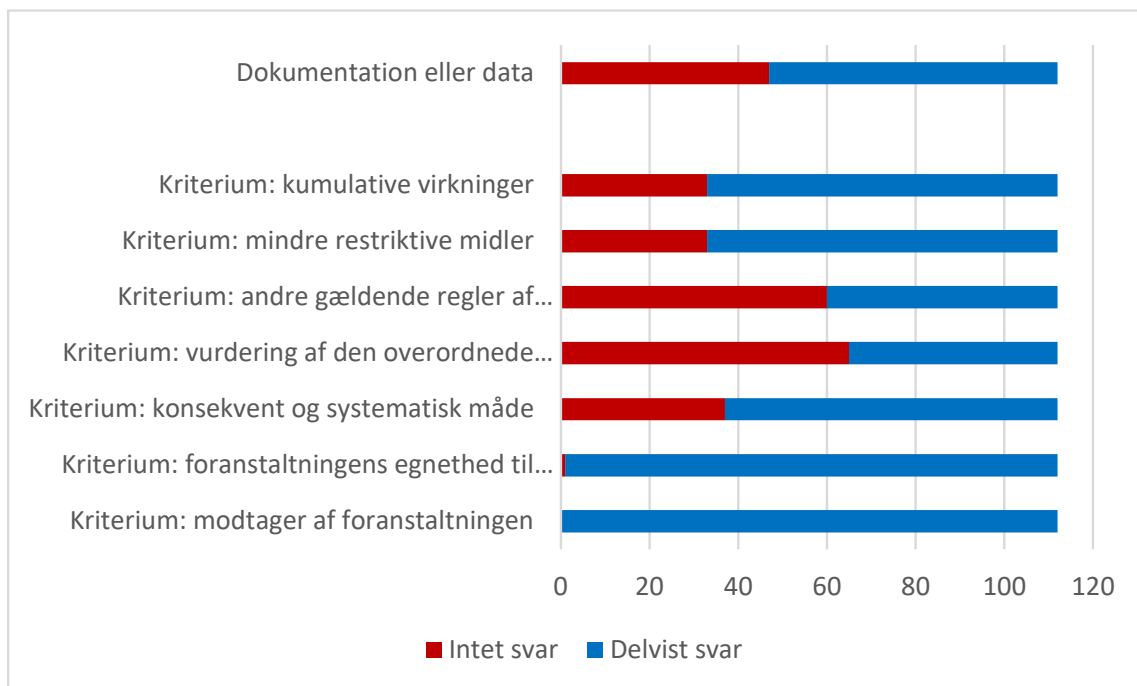
For det tredje **mangler vurderingerne ofte dokumentation** eller data, der ligger til grund for de lovgivningsmæssige valg. Selv om direktivet og retspraksis ikke forpligter medlemsstaterne til at fremlægge en bestemt type dokumentation, skal medlemsstaterne underbygge deres analyse med kvalitative og, hvor det er muligt og relevant, kvantitative elementer.

*Figur 8. Medlemsstaternes vurdering af visse kriterier (som indberettet i databasen om lovregulerede erhverv mellem den 31. juli 2020 og den 31. december 2023)*<sup>(13)</sup>

---

<sup>(13)</sup> I særlige tilfælde er nogle af disse kriterier muligvis ikke relevante for vurderingen, og dette kan forklare det manglende svar fra en medlemsstat. Dette er f.eks. tilfældet for den kumulative virkning, når der ikke er yderligere krav ud over kvalifikationer og forbeholdte aktiviteter/beskyttede titler. Det ville imidlertid være god praksis kort at forklare, hvorfor et givet kriterium ikke blev evalueret eller drøftet.





Når flere krav indføres eller ændres samtidig, fastsætter medlemsstaterne endelig ofte ikke en specifik **vurdering for hvert krav**. De skabeloner eller spørgeskemaer, der udarbejdes på nationalt plan, bør klart afspejle behovet for denne "vurdering for hvert krav".



#### 4. PUNKTER, DER SKAL UNDERSØGES

Da det sidste gennemførelsesarbejde er tæt på at være afsluttet i de fleste medlemsstater, kan følgende yderligere punkter overvejes i lyset af de første erfaringer med anvendelsen af proportionalitetstesten som beskrevet i afsnit 2 og 3 ovenfor.

Hvis dette forebyggende instrument skal have en reel virkning, er det naturligvis afgørende, at medlemsstaterne og Kommissionen fortsat engagerer sig.

Med henblik herpå vil Kommissionens tjenestegrene fortsætte de regelmæssige målrettede udvekslinger med medlemsstaterne i koordinatorgruppen og vil fortsat opfordre medlemsstaterne til at dele eventuelle vanskeligheder, spørgsmål eller bedste praksis, de måtte have. Kommissionens tjenestegrene vil desuden fortsat tilbyde uddannelse til medlemsstaterne og myndighederne gennem skræddersyede bilaterale kurser samt eventuelt andre formater, f.eks. onlinekurser <sup>14</sup>. Medlemsstaterne kan kontakte alle relevante myndigheder for at finde frem til, om og hvordan de kan drage fordel af sådan uddannelse. Medlemsstaterne kan øge de interne/nationale bestræbelser på at fremhæve, at direktivet har til formål at hjælpe de politiske beslutningstagere, når de træffer afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal træffes, ved at sikre, at de foreslåede regler reelt er egnede til formålet. Grundige proportionalitetsvurderinger, som er planlagt i henhold til direktivet, mindsker i væsentlig grad sandsynligheden for, at der skal gennemføres håndhævelsesforanstaltninger på grund af uforholdsmæssige regler.

På baggrund af den meget positive modtagelse af vejledningen om proportionalitetsvurdering er Kommissionens tjenestegrene desuden parat til at ajourføre og forbedre dette dokument. Der vil kunne gives yderligere eksempler på god praksis, i takt med at Kommissionen og medlemsstaterne høster erfaringer fra direktivets anvendelse. Kommissionens tjenestegrene arbejder også på at lette og forbedre de gennemsigtighedsværktøjer, der skal anvendes af medlemsstaterne. Databasen over lovregulerede erhverv blev faktisk migreret til informationssystemet for det indre marked (IMI), som er et værktøj, der har vist sig at være meget nyttigt. Efter denne migration forventer Kommissionens tjenestegrene, at de mere strukturerede og fuldstændige formularer vil kunne føre medlemsstaterne bedre gennem deres rapporteringsforpligtelser. Forbedringer af denne platform vil fortsat blive foretaget på grundlag af brugerfeedback.

Medlemsstaterne kan lette myndighedernes arbejde ved at udarbejde spørgeskemaer, beslutningstræer, flowdiagrammer osv. med yderligere forklaringer af de forskellige kriterier. Disse kan endda skræddersys til det specifikke politikområde/-niveau. I den forbindelse bør medlemsstaterne gøre det klart, at myndighederne forventes at foretage en særskilt vurdering for hvert ændret eller nyligt indført krav vedrørende adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, som forudsætter, at individuelle krav er klart identificeret.

Medlemsstaterne bør desuden være særligt opmærksomme på de foranstaltninger og proportionalitetsvurderinger, der udarbejdes af ikkestatslige organer, f.eks. faglige sammenslutninger, og bør desuden sikre, at sådanne organer fuldt ud overholder direktivet. Derudover bør medlemsstaterne også overvåge, hvordan direktivet anvendes på parlamentariske initiativer eller ændringer vedrørende regulering af erhverv.

---

<sup>(14)</sup> Dette kan f.eks. ske inden for rammerne af EU Academy, som leverer autoritativt e-læringsindhold fra EU-institutionerne på forskellige politikområder.

I betragtning af den hyppige mangel på indrapportering af dokumentation eller data i databasen over lovregulerede erhverv kan medlemsstaterne overveje at træffe foranstaltninger til at lette evidensbaserede vurderinger. De kan f.eks. give relevante myndigheder et overblik over de specifikke nationale kilder og ressourcer, der er til rådighed til at udføre sådanne kvantitative og kvalitative vurderinger. Det vil også være god praksis at sørge for, at reformer ledsages af empiriske data, der er indsamlet både før og efter sådanne reformer. Sådanne data kan også bruges til at vejlede og underbygge den fremtidige politikudformning.

Der kan endvidere tages hensyn til de synspunkter, som deles af nogle medlemsstater i undersøgelsen samt via andre kanaler, med hensyn til at udvide proportionalitetstestrammen, f.eks. til også at omfatte regulering af tjenesteydelser, der ikke er omfattet af direktiv 2005/36/EF, og til disse medlemsstaters opfordringer om at undgå at skabe flere hindringer på det indre marked, herunder især den frie udveksling af tjenesteydelser <sup>15</sup>.

Endelig vil Kommissionen, hvor det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, fortsat sikre en korrekt anvendelse af direktivet ved at træffe yderligere håndhævelsesforanstaltninger over for de medlemsstater, der ikke opfylder deres forpligtelser.

---

(<sup>15</sup>) Som eksempel kan nævnes et svensk uofficielt dokument "*An Action Plan for the Services Sector*" (2021), et finsk uofficielt dokument "*The views of Finland on the development of the single market – resilience and twin transition*" (2022) og et uofficielt dokument fra Kroatien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Irland, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien og Sverige om en ny horisontal strategi for det indre marked (2024).

## 5. KONKLUSION

I medfør af den forsinkede gennemførelse i mange medlemsstater og de igangværende traktatbrudsprocedurer for de nationale gennemførelsesforanstaltningers manglende overensstemmelse er det for tidligt at foretage en omfattende evaluering af direktivets effektivitet og virkning.

Efter gennemførelsesfristen den 30. juli 2020 tog Kommissionen retlige skridt for forsinket gennemførelse af direktivet over for to tredjedele af medlemsstaterne, og den sidste sag blev først afsluttet i februar 2023. Denne sene gennemførelse forsinkede overensstemmelseskontrollen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, og håndhævelsesforanstaltningerne for manglende overensstemmelse kunne derfor først indledes ved udgangen af 2021. Mere end to tredjedele af medlemsstaterne var involveret i sager vedrørende nationale gennemførelsesforanstaltninger, der ikke var i overensstemmelse med reglerne. De fleste medlemsstater har nu tilpasset deres nationale regler, men der verserer stadig traktatbrudsprocedurer mod en tredjedel af medlemsstaterne.

Ikke desto mindre kan der på grundlag af medlemsstaternes feedback og de første proportionalitetsvurderinger, der er indberettet i databasen over lovregulerede erhverv, drages nogle foreløbige konklusioner om direktivets virkning indtil videre. Hovedbudskabet er, at direktivet har placeret proportionalitetsprincippet solidt på myndighedernes radar. Den obligatoriske fælles vurderingsramme krediteres for at have tilskyndet myndighederne til reelt at overveje virkningen af deres forslag, herunder især det indre markeds funktion. Selv om det ofte er vanskeligt at måle effektiviteten af forebyggende foranstaltninger, som f.eks. den forudgående proportionalitetstest, er det dog værd at bemærke, at medlemsstaterne allerede har indberettet flere tilfælde, hvor anvendelsen af direktivet gav myndigheder lovgivningsbeføjelse anledning til at ændre eller opgive uforholdsmæssige forslag.

Selv om nogle få medlemsstater klagede over yderligere administrative opgaver, bør der være større bevidsthed i medlemsstaterne om, at direktivet har til formål at hjælpe de politiske beslutningstagere med at udforme regler, der reelt er egnede til formålet, hvilket i sidste ende vil gavne det indre marked og mindske behovet for afhjælpende håndhævelsesforanstaltninger.

Medlemsstaternes overvejende positive modtagelse af direktivet betyder ikke, at målet er nået. De proportionalitetsvurderinger, der indtil videre er rapporteret i databasen, viser umiddelbart, at medlemsstaterne stadig har visse vanskeligheder med at anvende den fælles ramme, og at yderligere støtte og vejledning ville være nyttig. Selv om en korrekt anvendelse af direktivet endnu ikke er opnået og vil kræve en fortsat indsats fra både medlemsstaternes og Kommissionens side, er det en læringserfaring, der kan have positive afsmittende virkninger på andre politikområder. Direktivets "vurderingsværktøjskasse" kan tilpasses af både Kommissionen og medlemsstaterne til at omfatte områder, der rækker ud over reguleringen af erhverv, hvilket allerede er foreslået af nogle medlemsstater.

Selv om det er for tidligt at fremlægge en omfattende evaluering af direktivets effektivitet, tyder de foreløbige resultater således på, at direktivet har øget myndighedernes fokus på virkningen af deres regler og i nogle tilfælde direkte undgået uforholdsmæssige forslag. Der kan dog være behov for yderligere støtte og vejledning for at forbedre og maksimere anvendelsen heraf.