



Bruxelles, den 2.10.2013
COM(2013) 676 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

om evaluering af nationale bestemmelser om adgang til erhverv

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2013) 402 final}

1. INDLEDNING

De europæiske økonomier er ramt af følgerne af den finansielle krise og dens indvirkning på de offentlige finanser. I hele det indre marked overvejer de nationale regeringer, hvordan man kan stimulere jobskabelse og genskabe den økonomiske vækst. Kommissionen har i denne forbindelse gennem sin meddelelse fra juni 2012¹ om gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet understreget vigtigheden af at sikre, at de reguleringsmæssige rammer for liberale tjenesteydelser fortsat er hensigtsmæssige. Det reviderede direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer, som Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen indgik en politisk aftale om i juni 2013, behandler disse spørgsmål og opfordrer til en ny strategi, som indebærer, at hver medlemsstat aktivt gennemgår og moderniserer deres bestemmelser om kvalifikationer for adgang til erhverv eller erhvervsmæssige stillingsbetegnelser². Denne meddelelse præsenterer en arbejdsplan for gennemførelse af en sådan gennemgang. Bedre adgang til erhverv, navnlig gennem mere fleksible og gennemsigtige lovgivningsmæssige rammer i medlemsstaterne, kunne lette kvalificerede fagfolks mobilitet i det indre marked og udbuddet af liberale tjenesteydelser på tværs af grænser. Det bør også have en positiv effekt på beskæftigelsessituationen og øge den økonomiske vækst, især da liberale tjenesteydelser udgør ca. 9 % af BNP i EU.

For at øge vækstpotentialet og konsolidere vejen mod økonomisk genopretning bør denne gennemgang af lovregulerede erhverv være en prioritet. Kommissionen opfordrer derfor indtrængende medlemsstaterne til ikke at vente på den formelle ikrafttrædelse (ved udgangen af 2013) af det reviderede direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer og at påbegynde gennemgangen på nationalt plan af de kvalifikationskrav, der gælder for lovregulerede erhverv, og omfanget af forbeholdte aktiviteter. Vækst- og beskæftigelsespagten, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i juni 2012, opfordrede til gennemførelse af Kommissionens meddelelse, "bl.a. ved at foretage en streng peerevaluering af nationale restriktioner og hurtigt tage skridt til at fjerne uberettigede hindringer". Europa-Parlamentet opfordrede ligeledes Kommissionen til "at afsløre områder, hvor medlemsstaterne på uhensigtsmæssig vis blokerer" denne adgang³. Den omfattende tilgang til bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløshed, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 28. juni 2013, understregede også behovet for at træffe foranstaltninger med henblik på at tilbyde unge jobmuligheder.

For at sikre, at alle medlemsstater gør fremskridt hen imod et fælles mål, fastsætter denne meddelelse en ramme, der gør det muligt for medlemsstaterne at fremlægge et første sæt af nationale handlingsplaner inden april 2015. Resultatet bør ikke være en øvelse, der stiler mod, at alle skal gøre det samme. Handlingsplanerne bør være baserede på tilbundsgående analyser fra sag til sag af hindringerne for at få adgang til et erhverv og af de mulige alternative reguleringsmekanismer. Dette var en af konklusionerne fra en workshop med nationale ministerier og fagorganisationer, der blev afholdt den 17. juni 2013. En udstrakt gensidig evaluering, der gennemføres i de kommende to år, bør udvirke konkrete forandringer i hver medlemsstat. I løbet af denne periode vil Kommissionen begynde at identificere resultater og mangler i årsrapporterne i november 2014 og 2015 om integrationen af det indre marked.

¹ Meddelelse om gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet "Partnerskab for ny vækst i servicesektoren 2012-2015" (se http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_da.pdf)

² Artikel 59 i det reviderede direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer (se: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>).

³ Henstilling af 14. juni 2012.

Kommissionen har rettet landespecifikke henstillinger om dette spørgsmål til flere medlemsstater. Den gensidige evaluering, der er beskrevet i denne meddelelse, er et særskilt initiativ og berører ikke de eksisterende forpligtelser, der er indgået inden for rammerne af det europæiske semester.

For at give et fuldstændigt billede af de hindringer, der påvirker adgang til og udøvelse af lovregulerede erhverv, offentliggøres der samtidigt en rapport om resultaterne af det peer review, der blev bebudet i meddelelsen fra juni 2012, og som blev udført i henhold til tjenesteydelsesdirektivet, om kravene til retslig form, aktiekapital og priser.

2. HVORFOR ER EN GENNEMGANG AF ALLE ERHVERV VIGTIG?

Omfattende reformer af de lovregulerede erhverv finder sted i en række medlemsstater (f.eks. Spanien, Polen, Portugal, og Slovenien), og både Kommissionen og andre internationale organisationer opfordrer til sådanne gennemgange af nationale bestemmelser. OECD, der har udviklet indikatorer til måling af, hvor restriktivt de lovgivningsmæssige rammer er i visse medlemsstater vedrørende udvalgte erhverv og sektorer, har understreget den forvridende karakter af disse bestemmelser⁴.

Dette kapitel gennemgår de vigtigste argumenter, som kan begrunde tilstedeværelsen af lovgivningsmæssige hindringer, og de forventede fordele ved at åbne adgangen til i øjeblikket lovregulerede erhverv, og hvorfor det er vigtigt at gennemgå alle hindringer, der begrænser adgangen til erhverv.

2.1 Regulering af adgang til erhverv kan være gavnlig

2.1.1 Hjælper forbrugeren bedømme kvaliteten af en tjenesteydelse

Forbrugerne kan have problemer med at vurdere kvalifikationsniveauet af tjenesteudbydere, der er afgørende for levering af tjenesteydelser af høj kvalitet. Denne asymmetriske information forhindrer forbrugerne i at træffe informerede valg af tjenesteudbydere. For at afhjælpe risikoen for potentielle markedssvigt kan bestemmelser, der skaber klarhed over den tekniske viden og de kompetencer, fagfolk på markedet bør have⁵, give forbrugerne de garantier, de har brug for.

2.1.2 Støtter en medlemsstats økonomi til at fungere godt

Beskyttelse af forbrugerne og almenvellet

Erhverv kan reguleres af sundheds- og sikkerhedsmæssige hensyn for at undgå ulykker forårsaget af forsømmelighed eller fejlbehæftede produkter. F.eks. er passende kvalifikationer, herunder praktikophold, påkrævet for størstedelen af sundhedserhverv. Der er også tjenesteydelser, der betragtes som offentlige goder, fordi de skaber merværdi for samfundet generelt. Det er måske nødvendigt at regulere dem for at sikre tilstrækkelig forsyning og kvalitet.

Eksterne virkninger for tredjepart

Liberale tjenesteydelser kan have virkninger for tredjeparter. Regulering kan sikre, at tjenesteudbydere tager højde for konsekvenserne af deres aktiviteter ud over dem, der

⁴ Se 2003, 2008 (og 2013) i:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>.

⁵ Law og Kim (2005), Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation.

betaler for en sådan tjeneste. F.eks. kan der kræves en obligatorisk revision af regnskaber i en virksomhed, fordi det er af interesse for investorerne — som bør kunne have tillid til disse regnskaber — og ikke kun det selskab, som aflønner revisor.

2.2 Fordele ved at åbne adgangen til erhverv

2.2.1 Forbrugerne får flere valgmuligheder til en bedre pris

Bedre priser

Restriktioner for adgang til erhverv begrænser antallet af fagfolk, der har tilladelse til at levere en tjenesteydelse. Følgelig er udbuddet af fagfolk ikke styret af markedet. Dette kan give problemer i tilfælde af ændringer i efterspørgslen på tjenesteydelsen. Det kan føre til økonomiske afkast for etablerede fagfolk og højere priser på bekostning af resten af økonomien og forbrugerne — og endnu mere så, hvis efterspørgslen efter tjenesterne er uelastisk⁶.

Øgede valgmuligheder for forbrugerne

Overdrevne lovgivningsmæssige hindringer for adgang til erhverv kan skabe en forvrejning af markedet og højere priser, hvilket kan afskrække forbrugere, der ikke er villige, eller som ikke har råd, fra at betale på disse betingelser. Der kan ofte være mindre byrdefulde måder at regulere på, som stadig sikrer en god kvalitet af tjenesteydelser og kan føre til bedre priser. Følgelig vil forbrugernes valgmuligheder øges, og social ulighed blandt forbrugerne kan nedbringes⁷.

2.2.2 Landenes konkurrenceevne og beskæftigelse fremmes

Styrkelse af konkurrenceevnen

Fagfolk tilbyder ikke kun tjenesteydelser til de endelige forbrugere. Liberale tjenesteydelser er en produktionsfaktor for mange sektorer. Derfor kan multiplikatoreffekter have betydelige økonomiske konsekvenser for resten af økonomien. Nedbringelse af de lovgivningsmæssige hindringer for adgang til erhverv kan føre til større konkurrence blandt et stigende antal fagfolk, hvilket også kan give et stærkere incitament til at levere innovative tjenesteydelser af høj kvalitet og til konstant kritisk at gennemgå driftsomkostningerne. Et større antal leverandører kan også øge graden af innovation gennem øget konkurrence. Modernisering af bestemmelser kan stimulere fagfolk til at udbyde deres tjenesteydelser i andre medlemsstater, hvilket vil øge markedsmulighederne for EU's erhvervsliv, konkurrencen og forbrugernes valgmuligheder.

Forbedring af beskæftigelsessituationen

Regulering kan have en skadelig virkning på jobskabelse ved at segmentere arbejdsmarkedet og gøre det vanskeligere for udbuddet af arbejdskraft at tilpasse sig ændringer i forbrugernes præferencer⁸. Det følger heraf, at mangel på arbejdskraft i visse erhverv kan blive imødegået i utilstrækkelig grad, fordi mobilitet inden for og mellem erhverv hæmmes af bestemmelser. Nedbringelse eller fjernelse af hindringer for adgang

⁶ Friedman (1962), Capitalism and Freedom, Shapiro (1986), Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing og Stigler (1971), The Theory of Economic Regulation.

⁷ Friedman (1962), se fodnote 6, og Kleiner (2006), Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?

⁸ Mortensen og Pissarides (1994), Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment.

kan lette unges adgang til det indenlandske arbejdsmarked, samtidig med at det muliggør mobilitet for fagfolk fra andre medlemsstater.

2.3 Tag hensyn til de økonomiske konsekvenser af regulering

En gennemgang af lovregulerede erhverv er en vigtig lejlighed for den enkelte medlemsstat til at vurdere fordelene og veje dem op mod de økonomiske omkostninger bag nationale bestemmelser.

Denne type analyse findes allerede i akademisk forskning, hvor fokus ikke så meget er på antallet af hindringer, men snarere på virkningerne af regulering af fagfolk på centrale indikatorer: tjenesteydelsens kvalitet, de berørte fagfolks løn, priserne for forbrugerne og den overordnede virkning på beskæftigelsen.

Adskillige af disse studier⁹ konkluderer, at der ikke kan påvises nogen korrelation mellem regulering og en tjenesteydelsens kvalitet. Forskerne har foreslået, at en mulig forklaring er, at lavindkomstgrupper har dårlig adgang til tjenesteydelser fra lovregulerede erhverv på grund af høje priser, hvilket tvinger dem til at finde gør-det-selv-løsninger. Det er også uklart, hvordan man kan måle kvaliteten af mange erhverv.

Det er blevet påvist i andre studier¹⁰, at gennemsnitslønnen er væsentligt højere for lovregulerede erhverv end for ikkeregulerede fagfolk, og at indførelse af regulering øger fagfolkenes indtægter. Der er derfor en risiko for, at disse stigninger bliver overført til priserne til ulempe for dem, der bruger disse tjenesteydelser.

Forskning i USA, hvor reguleringen varierer fra delstat til delstat, gør det muligt at sammenligne virkningen af regulering mellem ikkeregulerende og regulerende delstater. Der er f.eks. dokumentation i USA for, at beskæftigelsesvæksten har været 20 % højere for visse erhverv¹¹ i delstater uden regulering.

Forskning i Tyskland¹² har ledt til den konklusion, at regulering af erhverv kan have en negativ virkning på fagfolks jobmobilitet, eftersom det forhindrer fagfolk i at reagere hurtigt på muligheder på arbejdsmarkedet.

2.4 Lad fagfolk drage fordel af det indre marked

Folk på arbejdsmarkedet, der ønsker at tilbyde liberale tjenesteydelser på tværs af grænserne eller at finde et arbejde i en anden medlemsstat, står over for et betydeligt antal reguleringsmæssige hindringer forbundet med erhverv. Begrebet "lovregulerede erhverv", som det er defineret i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer¹³, dækker ikke alene erhvervsaktiviteter, men også stillingsbetegnelser, hvor adgangen er begrænset til personer med de kvalifikationer, der kræves i nationale bestemmelser.

⁹ Carroll og Gaston (1981), A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service, Maurizi (1980), The impact of regulation on quality: The case of California contractors og Kugler og Sauer (2005), Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians.

¹⁰ Kleiner og Krueger (2013), Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market.

¹¹ Kleiner (2006), se fodnote 7.

¹² Plantl og Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?

¹³ Se artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36/EF.

Blandt Unionens medlemsstater varierer antallet af lovregulerede erhverv¹⁴ pr. land¹⁵ mellem færre end 50 til over 400. Gennemsnittet pr. medlemsstat vurderes i øjeblikket til at være 157. Det største antal lovregulerede erhverv er i sundhedssektoren (mere end 40 % af alle regulerede erhverv i Unionen) efterfulgt af uddannelsessektoren, erhvervstjenester, bygge- og anlægsbranchen samt handel og transport. De store forskelle, der er mellem medlemsstaterne, hæmmer fagfolk, der ønsker at arbejde i udlandet eller at tilbyde deres tjenesteydelser på tværs af grænser.

Moderne og fleksible bestemmelser om adgangen til erhverv bør lette fagfolks frie bevægelser og hjælpe i forhold til de udfordringer om arbejdsløshed og arbejdsmangel, som forskellige dele af Unionen står over for. Det bør også gøre det nemmere for virksomheder, der er ledet af fagfolk, at tilbyde deres tjenesteydelser i hele Unionen, drage fordel af potentielle stordriftsfordele takket være et større marked uden at skulle overholde kravene i mange nationale bestemmelser og støtte en mere effektiv fordeling af ressourcer.

2.5 Behov for fuldstændig gennemsigtighed og en solid analyse

I lyset af ovenstående analyse har medlemsstaterne mange grunde til grundigt at overveje virkningerne af potentielle hindringer for handel med liberale tjenesteydelser i hele det indre marked, men også til at have en bedre forståelse for, hvilken rolle lovregulerede erhverv spiller i deres indenlandske økonomi.

Peer reviewet, der blev udført i forbindelse med tjenesteydelsesdirektivet om krav til retslig form, aktiekapital og priser, har udpeget hindringer for udøvelsen af visse erhvervsaktiviteter og besværligheder, som fagfolk, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, møder. Visse af disse krav kan i praksis gøre det umuligt at oprette datterselskaber. Mens nogle medlemsstater har revideret deres bestemmelser om disse emner under gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet, er det gennem peer reviewet blevet klart, at mange medlemsstater ikke har udført en tilbundsående proportionalitetsvurdering af de gældende bestemmelser.

Den kommende gensidige evaluering giver hver medlemsstat mulighed for at gennemføre en streng vurdering af de hindringer, der begrænser adgangen til erhvervsaktiviteter. Fuld gennemsigtighed for de erhverv, der er reguleret i hver medlemsstat, er et uundværligt første skridt. Medlemsstaterne bør så begynde en gennemgang af alle de hindringer for adgang, som de har udpeget, og analysere nødvendigheden og proportionaliteten af disse hindringer, mens de tager hensyn til de fordele, som hindringerne giver samfundet, og de økonomiske virkninger af hindringerne. Specielt den virkning, som bestemmelserne har på kvalitet, pris og beskæftigelse, bør der tages hensyn til.

For at støtte medlemsstaternes arbejde agter Kommissionen samtidigt at lancere en økonomisk undersøgelse i den første halvdel af 2014 for at have sammenlignelige casestudier, der mere detaljeret kan måle fordelene ved at regulere erhverv, undlade at regulere dem eller ved at vælge andre tilgange til regulering.

¹⁴ Databasen for lovregulerede erhverv vedligeholdes af Kommissionen på baggrund af oplysninger fra medlemsstaterne. Databasen optegner de lovregulerede erhverv, der er omfattet af direktiv 2005/36/EF (websted: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).

¹⁵ Antallet af lovregulerede erhverv pr. medlemsstat bør tages med forbehold. Måden, hvorpå medlemsstaterne på nuværende tidspunkt opfører lovregulerede erhverv i databasen over regulerede erhverv, kan variere (visse medlemsstater kan indberette et enkelt erhverv, der omfatter en lang række forskellige aktiviteter/specialiteter, mens andre medlemsstater kan indberette adskillige erhverv).

3. HVORDAN VIL KOMMISSIONEN GENNEMFØRE DEN GENSIDIGE EVALUERING?

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at begynde en gensidig evaluering hurtigst muligt. Medlemsstater, der allerede har begyndt på en gennemgang af deres lovregulerede erhverv i forbindelse med det europæiske semester og aftalememorandum, bør ikke undtages fra denne øvelse, men arbejde på baggrund af, hvad der allerede er opnået i form af mindskelse af hindringerne for erhverv.

Det er nødvendigt med en analyse af hvert enkelt erhverv for sig selv for at vurdere de bestemmelser, der hindrer adgang til erhvervene. Reformen i Polen, Portugal og Slovenien anvender denne tilgang. Workshoppet holdt den 17. juni 2013 bekræftede også behovet for at overveje hvert erhvervs specifikke omstændigheder på sine egne præmisser.

Hver enkelt medlemsstat bør dog ikke arbejde for sig selv for at præsentere det endelige resultat af sin egen indenlandske evaluering. Derimod virker det til at være afgørende, at medlemsstaterne sammenligner deres systemer så tidligt som muligt, førend hver medlemsstat drager en endelig konklusion.

3.1 Anvendelsesområde

Artikel 59 i det reviderede direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer specificerer tre kriterier for gennemgangen af krav for adgang til erhverv, der kan opsummeres således:

- forenelighed med princippet om ikke-diskrimination i forhold til nationalitet eller residens: medlemsstaterne bør sikre, at fagfolk kan få adgang til lovregulerede erhverv uden at være statsborger eller skulle bo på deres nationale område
- begrundelse: regulering skal begrundes i et tvingende alment hensyn
- proportionalitet: proportionaliteten af nationale tiltag bør analyseres ud fra, hvor hensigtsmæssige de er til at sikre opnåelsen af de mål, de stiler efter. De bør ikke gå videre end det, der er nødvendigt for at opnå disse formål.

3.2 Vurdering af begrundelsen for regulering

For hvert lovregulerede erhverv bør medlemsstaterne udpege det præcise almene hensyn, der begrundes i en given reguleringsramme, og kontrollere, at denne begrundelse stadigvæk gælder i dag.

3.2.1 Flere lag af regulering

Medlemsstaterne opfordres til — under diskussionen om behovet for regulering — at se på de eksisterende nødbremser, der findes gennem andre typer af regulering, der anvendes før eller efterfølgende for de tjenester, hvert erhverv yder, f.eks. godkendelsesprocedurer, overholdelse af tekniske og sikkerhedsmæssige standarder og inspektionsmekanismer. Regulering af adgangen til et erhverv ved hjælp af en særlig kvalifikation bør kun opretholdes, hvis disse sikkerhedsmekanismer er utilstrækkelige. Ellers er der en risiko for overlappning eller overdrevent bureaukrati for modtagerne af tjenesteydelsen.

Af samme årsag skal der også tages hensyn til regulering forbundet med udøvelsen af erhvervsaktiviteter, specielt dem, der blev undersøgt i forbindelse med peer reviewet udført under tjenesteydelsesdirektivet, nemlig krav til retslig form og aktiekapital. Medlemsstaterne bør se på den kumulative virkning af alle hindringerne pålagt det

samme erhverv, herunder, hvor det er relevant, krav om medlemskab af faglige sammenslutninger. Opretholdelsen af et krav om kvalifikationer kan i visse tilfælde give mening, forudsat at andre typer af hindringer er fjernet eller revideret betragteligt.

3.2.2 Uddannelsessystemernes eller arbejdsgivernes sikkerhedsmekanismer

I mange medlemsstater er uddannelsesprogrammer, herunder praktikperioder, blevet udviklet under statens kontrol for at forberede enkeltpersoner til at udføre aktiviteter i specifikke erhverv¹⁶, der måske ikke er regulerede. De modtagne kvalifikationer er en kvalitetssikring for arbejdsgiverne, når adgangen til erhvervet som sådan ikke er reguleret, og når aktiviteterne ikke er forbeholdt bestemte erhverv.

En anden vigtig faktor, der skal tages hensyn til, er hvordan erhvervet udøves: Regulering af et erhverv kan muligvis ses som en nødvendig garanti, hvis det primært udøves af selvstændige. Situationen er anderledes, hvis erhvervet primært udøves af fagfolk ansat i private virksomheder eller offentlige enheder, hvor arbejdsgiverne spiller en rolle i kontrollen af nyansattes kompetencer og har ansvaret i tilfælde af ulykker eller klager.

Disse to elementer — særligt uddannelse og udøvelse af erhvervet som ansat — bør der tages hensyn til, når nødvendigheden af regulering vurderes. De kan f.eks. forklare hvorfor ingeniørerhvervet ikke er reguleret i Frankrig, hvor 95 % af ingeniørerne er ansat i en virksomhed eller i offentlig administration, og rekruttering i meget vid udstrækning er baseret på ingeniørskolernes omdømme.

3.2.3 Regionale bestemmelser

Regionale bestemmelser om kvalifikationer bør udsættes for den samme nødvendighedstest som bestemmelser fastsat på et lands føderale niveau. Der er dog en yderligere udfordring. Gensidig anerkendelse af kvalifikationer mellem regioner i den samme medlemsstat skal være effektiv for at sikre, at landets fagfolk eller fagfolk fra udlandet kan udøve deres erhverv på hele det nationale område. Jf. artikel 10, stk. 4, i tjenesteydelsesdirektivet bør enhver nødvendig godkendelse i en region i princippet gælde i hele medlemsstaten. I Spanien, f.eks., vil en større reform derfor behandle disse spørgsmål.

3.3 Vurdering af hvor proportionale bestemmelserne er

Medlemsstaterne opfordres også til at undersøge formen og graden af regulering, der skal til for at udelukke uberettigede hindringer, når der er tvingende almene hensyn, der taler for at regulere adgangen til et erhverv.

3.3.1 Omfang og antal forbeholdte aktiviteter

Undersøgelsen bør overveje niveauet af den krævede kvalifikation set i forhold til kompleksiteten af de opgaver, der er forbeholdt erhvervet. I visse tilfælde kan det være muligt at revidere rammebestemmelserne, uden at det går ud over den tilstræbte målsætning, f.eks. ved at begrænse rækkevidden af forbeholdte aktiviteter, ved at give adgang til visse af de forbeholdte aktiviteter til andre lovregulerede erhverv eller ved at vælge mindre restriktive fremgangsmåder. Hvis f.eks. fagfolk fra udlandet anmoder om delvis adgang til nogle, men ikke alle de forbeholdte aktiviteter, kan dette være en indikator for, om den eksisterende regulering stadigvæk er hensigtsmæssig.

¹⁶ Disse kaldes "lovreguleret uddannelse" i direktivet om erhvervsfaglige kvalifikationer.

3.3.2 Indvirkning på tjenestemodtagere og på markedet

Proportionalitetsanalysen bør også se på virkningerne af regulering af de liberale erhverv for brugerne af deres tjenester. F.eks. kan beskyttelse af forbrugerne i princippet anvendes til at begrunde regulering af ethvert erhverv for at reducere risiciene i forbindelse med erhvervsaktiviteter. Økonomiske betragtninger, såsom priser, lønninger, konkurrenceevne og beskæftigelse (se afsnit 2.2 og 2.3), bør ligeledes vurderes i hver medlemsstat og drøftes mellem medlemsstaterne.

3.3.3 Sammenligning af alternative modeller

Medlemsstaterne anvender forskellige former for regulering af erhvervsaktiviteter. Den mest almindelige fremgangsmåde indebærer, at retten til at udføre bestemte aktiviteter i nationale love eller bestemmelser er forbeholdt kvalificerede fagfolk. Andre typer omfatter beskyttelse af erhvervsmæssige stillingsbetegnelser eller obligatoriske eller endda frivillige certificeringsordninger (se bilag I).

Medlemsstater, der anvender sådanne systemer, opfordres til at forelægge skriftlige rapporter om, hvordan de obligatoriske og endda frivillige certificeringsordninger fungerer i praksis. De bør navnlig henvise til anvendelsen af akkreditering i henhold til forordning (EF) nr. 765/2008 som en offentlig myndigheds kontrol af sådanne certificeringsordninger — i både frivillige og obligatoriske sektorer — hvilket fører til anerkendelse af akkrediterede certifikater.

Gensidig evaluering bør være en mulighed for de medlemsstater, der ikke regulerer erhverv i de berørte sektorer, til at forelægge oplysninger om eventuelle alternative ordninger, som sikrer overholdelsen af et tvingende alment hensyn. Dette bør give mulighed for en dialog mellem medlemsstater, som anvender forskellige tilgange, hvor følgerne bør undersøges af alle former for formelle og uformelle begrænsninger af adgang til erhvervsaktiviteter.

4. ARBEJDSPROGRAMMET

Processen, som er illustreret i rutediagrammet i bilag II, forventes at begynde i november 2013. Hver medlemsstat anmodes først om at foretage en nøjagtig kortlægning af samtlige lovregulerede erhverv og derefter om at fortsætte med en gennemgang af begrundelsen for de enkelte lovregulerede erhverv på nationalt plan. Det næste afgørende skridt bør være at sammenligne resultaterne i en omfattende gensidig evaluering mellem alle medlemsstaterne så hurtigt som muligt. Kommissionen vil regelmæssigt rapportere om de fremskridt, der er gjort af medlemsstaterne i den gensidige evaluering. Medlemsstaterne bør foreslå de første tiltag, der sigter mod at gennemgå hindringerne for adgang til visse erhvervsaktiviteter, allerede inden april 2015.

Den gensidige evaluering bør indeles i sektorer med henblik på at tage hensyn til den økonomiske baggrund (konkurrence, priser, beskæftigelse, mangel på arbejdskraft og kvaliteten af tjenesteydelser). For at lette arbejdet bør gennemgangen og den gensidige evaluering foretages i to faser med forskellige tidsplaner, hvor hver enkelt behandler en særskilt gruppe af sektorer. Den første gruppe bør omfatte alle lovregulerede erhverv i de økonomiske sektorer, hvor modernisering af de lovgivningsmæssige rammer i høj grad kan bidrage til vækst og beskæftigelse: forretningsservice, bygge- og anlægsvirksomhed, fremstillingsindustri, fast ejendom, transport og engros- og detailhandel. Den anden gruppe bør dække de resterende sektorer (uddannelse, underholdning, sundhed og sociale

tjenesteydelser, netværkstjenesteydelser bortset fra transport, offentlig administration, turisme og andre tjenesteydelser/aktiviteter).

Sideløbende hermed vil Kommissionen iværksætte en undersøgelse i første halvdel af 2014 (se afsnit 2.5). Kommissionen vil også fortsat inddrage interessenter og konsultere erhvervene ved at afholde årlige workshoper, som den gjorde i juni 2013.

Efter gennemgangen og den gensidige evaluering af hver gruppe vil medlemsstaterne blive opfordret til at fremlægge **nationale handlingsplaner**, som kan omfatte aktiviteter, der allerede er i gang. For de enkelte lovregulerede erhverv bør handlingsplanerne fastlægge de mest egnede tiltag, herunder følgende muligheder:

- opretholde de eksisterende bestemmelser om adgang til erhvervet, idet det angives hvorvidt andre typer af bestemmelser, der gælder for udøvelsen af erhvervet, er blevet fjernet eller revideret
- ændre de eksisterende bestemmelser, f.eks. gennem en gennemgang af de krævede kvalifikationer, f.eks. kortere varighed eller praktikophold eller en nedsættelse af omfanget af forbeholdte aktiviteter, f.eks. ved kun at forbeholde aktiviteter, der er forbundet med specifik ekspertise og/eller højere risici
- erstatte den nuværende form for bestemmelser med et andet system, som kan sikre tjenesteydelsers kvalitet, f.eks. beskyttelse af stillingsbetegnelse eller et frivilligt certificeringssystem under tilsyn af offentlige myndigheder eller
- ophæve de eksisterende bestemmelser.

Hvis medlemsstaterne modtager anmodninger om nye bestemmelser direkte fra erhvervene, bør handlingsplanerne også indeholde klare og gennemsigtige kriterier for, hvordan disse anmodninger om nye bestemmelser vil blive undersøgt.

For at lette processen foreslår Kommissionen tre faser med præcise tidsplaner og rettidig feedback til medlemsstaterne i hver fase.

4.1 Første fase: Kortlægning af erhverv i hver medlemsstat

Fra og med november 2013 bør hver medlemsstat kontrollere den information, der allerede er tilgængelig i Kommissionens database over lovregulerede erhverv, og afgive alle nødvendige yderligere oplysninger, herunder om beskyttelse af stillingsbetegnelser og erhvervsaktiviteter, der er underlagt en obligatorisk certificering. I de tilfælde, hvor en obligatorisk certificering stammer fra et EU-direktiv (f.eks. inden for vejtransport), bør medlemsstaterne underrette Kommissionen om, hvilken EU-retsakt det drejer sig om. For de enkelte lovregulerede erhverv bør medlemsstaterne også afgive en beskrivelse af de forbeholdte aktiviteter. Database over lovregulerede erhverv bør være fuldstændig i februar 2014.

Kommissionen har til hensigt at offentliggøre et **kort over lovregulerede erhverv i Europa** i marts 2014.

4.2 Anden fase (november 2013 — april 2015): gennemgang, evaluering og nationale handlingsplaner for den første gruppe af sektorer

Mellem november 2013 og maj 2014 bør medlemsstaterne foretage en detaljeret gennemgang af erhverv, der er omfattet af den første gruppe. Fra juni 2014 vil Kommissionen afholde møder for at gøre det muligt for medlemsstaterne at udveksle resultaterne af deres nationale undersøgelser. Alle medlemsstater vil have mulighed for at kommentere udviklingen og foreløbige konklusioner fra andre medlemsstater.

Medlemsstaterne vil blive opfordret til at tage hensyn til Kommissionens konklusioner, som den vil forelægge i sin årlige rapport om integrationen på det indre marked (sammen med en mere detaljeret evalueringsrapport) i november 2014.

Gennemgangen og den gensidige evaluering bør give medlemsstaterne mulighed for at udarbejde **foreløbige rapporter om erhverv, der indgår i den første gruppe inden april 2015**, med angivelse af de foranstaltninger, de har truffet eller påtænker at træffe. Konklusionerne i disse rapporter bør koordineres med de nationale reformprogrammer, der også er led i det europæiske semester og skal leveres samtidigt. Disse resultater kan også tages i betragtning i forbindelse med udarbejdelsen af de landespecifikke henstillinger for 2015.

4.3 Tredje fase (juni 2014 — januar 2016): gennemgang, evaluering og nationale handlingsplaner for den anden gruppe af sektorer

Den samme fremgangsmåde følges som for den første gruppe. Kommissionen vil forelægge detaljerede konklusioner i sin årlige rapport om integrationen på det indre marked, og en mere detaljeret evalueringsrapport i november 2015. Medlemsstaterne bør afgive en **anden rapport inden januar 2016**, med angivelse af de foranstaltninger, de har truffet eller påtænker at træffe. Resultaterne for disse sektorer kan også tages under med henblik på det europæiske semester i 2016.

I **juni 2015 og marts 2016** vil Kommissionen foreslå eventuelle opfølgende afhjælpende foranstaltninger på baggrund af de handlingsplaner, der blev modtaget fra medlemsstaterne i juni 2015 og i januar 2016. Disse foranstaltninger kan bl.a. omfatte iværksættelse af traktatbrudssager, hvis diskriminerende eller ikke proportionale nationale krav er blevet bevaret.

5. KONKLUSION

Gennemsigtigheden og den gensidige evaluering af lovregulerede erhverv bør føre til en modernisering af de nationale rammer, som begrænser adgangen til erhverv. Resultaterne bør tilskynde til mobilitet for fagfolk i det indre marked, hjælpe med til at skabe nye job i de berørte sektorer i erhvervslivet, forbedre konkurrenceevnen for disse og tilknyttede sektorer og åbne muligheder for økonomisk vækst.

Kommissionen forventer, at medlemsstaterne engagerer sig fuldt ud i denne evaluering og afsætter tilstrækkelige ressourcer til at kunne deltage i gennemgangen og den gensidige evaluering af nationale bestemmelser. Kommissionen er klar over det betydelige arbejde, der skal gennemføres på nationalt plan, og den er villig til at bistå, hvis det er muligt.

BILAG I

Forskellige tilgange til reguleringen af erhvervsaktiviteter

1. Lovregulerede erhverv i forbindelse med forbeholdte aktiviteter

Den mest almindelige fremgangsmåde er at forbeholde retten til at udføre bestemte aktiviteter til kvalificerede fagfolk i nationale love eller bestemmelser. Ifølge denne fremgangsmåde definerer medlemsstaterne selv et sæt erhvervsaktiviteter, som efter deres opfattelse kræver særlige kvalifikationer. F.eks. er aktiviteter i forbindelse med udformning af bygninger udelukkende forbeholdt arkitekter i mange medlemsstater.

Kvalifikationskrav og omfanget af forbeholdte aktiviteter er sædvanligvis styret af en offentlig myndighed på nationalt eller regionalt plan. I nogle tilfælde er denne styring delegeret til erhvervsorganisationer (brancheorganisationer, handelskamre og højere uddannelsesinstitutioner), der har organisatoriske og disciplinære funktioner og er ansvarlige for udviklingen og anvendelsen af en adfærdskodeks.

Et system for gensidig anerkendelse af kvalifikationer er blevet iværksat inden for Unionen for at fjerne eventuelle hindringer skabt af nationale bestemmelser. Direktiv 2005/36/EF gælder kun for fagfolk med kvalifikationer fra én medlemsstat (uanset om erhvervet er lovreguleret der), der er villige til at etablere sig eller levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv er lovreguleret.

2. Erhvervsaktiviteter reguleret gennem obligatorisk certificering

Adgang til erhvervsaktiviteter, der kræver særlig viden om tekniske regler eller processer, kan være underlagt obligatorisk certificering på nationalt plan. I visse tilfælde er denne forpligtelse afledt af EU-lovgivning. Den væsentligste forskel mellem denne strategi og de forbeholdte aktiviteter, der er beskrevet ovenfor, er, at kvalifikationskravene ikke udelukkende er forbundet med et erhverv som sådan. Et begrænset antal specifikke tekniske aktiviteter afhænger af besiddelse af et certifikat, der kan erhverves af medlemmer af forskellige erhverv.

Et eksempel herpå er EU's lovgivning om fluorholdige gasser¹⁷. Det indeholder bestemmelser om obligatorisk certificering for virksomheder og personale, der arbejder med stationært køle-, luftkonditionerings- og varmepumpeudstyr. Lignende lovgivning er blevet udviklet på EU-plan for visse kategorier af lokomotivførere¹⁸ og visse kategorier af professionelle chauffører, der arbejder med vejtransport¹⁹.

I alle disse tilfælde definerer EU-lovgivningen mindstekrav til uddannelse. Undertiden fastsætter den betingelserne og procedurerne for anerkendelse af certifikater, der er udstedt i andre medlemsstater. Hvis disse certificeringsordninger er baseret på akkreditering i henhold til forordning (EF) nr. 765/2008, er de andre medlemsstater desuden forpligtede til at anerkende disse certifikater. Hvis dette ikke er tilfældet, eller hvis de nøjagtige betingelser for anerkendelsen ikke er specificerede, fastsætter direktiv 2005/36/EF dog de nødvendige rammer for anerkendelse.

¹⁷ Forordning nr. 842/2006, Rådets forordning (EF) nr. 303/2008.

¹⁸ Direktiv 2007/59/EF.

¹⁹ Direktiv 2003/59/EF.

3. Beskyttede erhvervmæssige stillingsbetegnelser

En anden løsning består i at regulere adgangen til erhvervmæssige stillingsbetegnelser. I dette tilfælde kræves der særlige kvalifikationer for at bruge en erhvervmæssig stillingsbetegnelse, men de aktiviteter, der er forbundet med erhvervet er ikke forbeholdt indehavere af denne stillingsbetegnelse: Enhver kan udøve aktiviteterne, så længe de ikke anvender stillingsbetegnelsen. F.eks. er stillingsbetegnelsen "ingeniør" beskyttet ved lov i Tyskland, og den tildeles kun på grundlag af en akademisk uddannelse i ingeniør- eller naturvidenskab.

Nogle professionelle organer er af offentlige myndigheder blevet givet enekompetence til at tildele erhvervmæssige stillingsbetegnelser (f.eks. erhvervsorganisationer oprettet ved charter i Det Forenede Kongerige).

En beskyttet erhvervmæssig stillingsbetegnelse er et signal til forbrugere og arbejdsgivere om, at indehaveren af stillingsbetegnelsen opfylder de særlige krav til kvalifikationer, samtidig med at de frit kan ansætte fagfolk, der ikke har den pågældende stillingsbetegnelse.

4. Frivillige certificeringsordninger

Frivillige certificeringssystemer bruges ofte af erhverv, som ikke er lovregulerede. Deres vigtigste mål er at demonstrere faglige kompetencer, garantere tjenesteydelsernes kvalitet og informere forbrugerne, når der ikke er regulering. Artikel 26 i tjenesteydelsesdirektivet²⁰ fremmer udviklingen af certificeringssystemer og kvalitetsmærker for at muliggøre vurdering af tjenesteudbydere kompetence og sikre en høj servicekvalitet.

Nogle certificeringsordninger er udviklet af regulerende organer, der er udpeget af statslige myndigheder (f.eks. Hairdressing Council i Det Forenede Kongerige). Forvaltningen af denne type certificeringssystemer kan dog medføre store omkostninger for interessenterne.

Der er en voksende tendens blandt faglige sammenslutninger til at udvikle deres egne certificeringsordninger og til i nogle tilfælde at betinge medlemskab af forudgående certificering af det fremtidige medlem.

I Italien blev en ny lov om organisation af ikke-regulerede erhverv vedtaget i 2012 for at indføre mulighed for at danne faglige sammenslutninger og fremme frivillig selvcertificering af fagfolk, der udøver ikke-regulerede aktiviteter. Selvcertificeringen skal baseres på nationale tekniske standarder, der definerer de kompetencer, der kræves for at udøve erhvervet.

Disse fremgangsmåder sigter mod at forbedre gennemsigtigheden af erhvervsaktiviteter for forbrugerne og hjælpe dem med at vælge mellem forskellige tjenesteudbydere. Hvis disse certificeringsordninger ikke er baseret på akkreditering i henhold til forordning (EF) nr. 765/2008, er der imidlertid ingen kontrol af produkternes kvalitet eller funktion. Desuden kan de skabe praktiske hindringer for adgangen til erhvervsaktiviteter. De kan f.eks. fremme udviklingen af dominerende faglige sammenslutninger, hvilket vil føre til isolering af nytilkomne fra andre lande. Selv om adgang til erhvervsaktiviteter ikke er begrænset af lovgivning, vil certificering blive en nødvendighed på markedet. Samtidig

²⁰ Direktiv 2006/123/EF.

finder ordningen for anerkendelse i henhold til direktiv 2005/36/EF ikke anvendelse i mangel af statsregulering.

BILAG II

