



Initiativ rörande reglering av yrken

2016/17:FPM69

Utbildningsdepartementet

2017-02-14

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 822

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

KOM(2016) 820

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om rekommenderade reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 10 januari 2017 ett tjänstepaket med flera förslag till åtgärder på tjänsteområdet i linje med kommissionens inre marknadsstrategi som kom hösten 2015. Bland åtgärderna finns förslag till ett direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken samt ett meddelande om rekommenderade reformer av reglerade yrken.

Det är medlemsstaterna som har befogenhet att reglera yrken. Direktivet innebär att ett europeiskt ramverk med kriterier för proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken ska genomföras i nationell rätt. I meddelandet rekommenderas medlemsstaterna att reformera viss reglering av befintliga yrken inom tjänstesektorer som valts ut på grund av deras ekonomiska vikt.

Regeringen välkomnar i stort förslaget till direktiv om ett proportionalitets-test för reglering av yrken men avser att i ett senare skede utveckla den svenska ståndpunkten. När det gäller det aktuella meddelandet kommer regeringen med intresse att analysera de bedömningar som kommissionen har gjort.

Regeringen bedömer att direktivet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget ska ses mot bakgrund av moderniserandet av det så kallade yrkeskvalifikationsdirektivet, direktiv 2005/36/EG (YKD), och Inre marknadsstrategin.

År 2013 ändrades yrkeskvalifikationsdirektivet genom ändringsdirektivet 2013/55/EU. Syftet var att genomföra moderniseringar inom EU:s regelverk inom området reglerade yrken. Moderniseringarna innebar bl.a. att ett förtydligande avseende kontroll av språkkunskaper gjordes, en möjlighet för enskilda att ansöka om ett så kallat europeiskt yrkeskort infördes och att en europeisk varningsmekanism infördes. Genom ändringsdirektivet introducerades även en ömsesidig utvärdering av reglerade yrken genom artikel 59. Denna utvärdering utfördes av EU:s medlemsstater och omfattade alla deras reglerade yrken. Den ömsesidiga utvärderingen var svår att genomföra för många medlemsstater. Kommissionen redovisar bl.a. att majoriteten av utvärderingarna som gjordes inte var underbyggda av tillfredställande resonemang.

Kommissionen presenterade den 28 oktober 2015 Inre marknadsstrategin. Där framgick avsikten att presentera initiativ för att förbättra den nationella regleringen av yrken. Kommissionen avsåg att införa ett analytiskt ramverk för att underlätta analyser av regleringen av yrken. Kommissionen ville även tillhandahålla vägledning gällande reformbehov av befintliga regelverk i medlemsstaterna och per yrkesgrupp som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Dessa initiativ tog sitt avstamp i artikel 59.9 i yrkeskvalifikationsdirektivet. Den 10 januari 2017 presenterades dessa två initiativ som en del av det s.k. tjänstepaketet som även omfattar ett förslag till förordning om ett europeiskt e-kort för tjänster (COM 2016/824), direktiv om ett europeiskt e-kort för tjänster (COM 2016/823) och ett förslag till direktiv för ett förbättrat anmälningsförfarande för tjänster (COM 2016/821). Ramverket för proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken presenterades i form av ett förslag till direktiv och rekommenderade reformer av reglerade yrken presenterades i form av ett meddelande.

På grund av arbetsfördelning inom Regeringskansliet ansvarar Utrikesdepartementet för förslagen om anmälningsförfarande samt om elektroniskt tjänstekort medan Utbildningsdepartementet ansvarar för förslagen om reglerade yrken. Förslagen kommer därför behandlas i separata fakta-pm.

2016/17:FPM69

1.2 Förslagets innehåll

Enlig EU-domstolens praxis ska yrkesreglering vara proportionerlig, dvs. regleringen ska stå i proportion till det värde man avser att skydda och ska inte medföra negativa ekonomiska konsekvenser i onödan. Både direktivet och meddelandet syftar enligt kommissionen till att förbättra medlemsstaternas egna förhållningssätt till reglering av yrken genom tillhandahållandet av verktyg för att göra en bedömning av rimligheten i yrkesregleringen. Direktivet tillhandahåller analytiska verktyg för dessa bedömningar och kommissionen föreslår i meddelandet att medlemsstaterna ska överväga reformer av vissa yrkesregleringar.

Kommissionen anger att det är av vikt att ha en välfungerande nationell prövning av förslag till reglering av yrken så att reglerna är ändamålsenliga och proportionerliga. Kommissionen anser att detta är av stor betydelse för den inre marknads funktion och den fria rörligheten inom t.ex. etablering och tjänster. Små- och medelstora företag anges som särskilt sårbara mot begränsningar av dessa friheter. Vidare anger kommissionen att friheten att utföra sitt yrke eller att bedriva näringsverksamhet är en rättighet som är etablerad i EU:s stadga om de grundläggande friheterna.

1.2.1 Direktivet

Direktivet syftar till att fastställa en gemensam ram för proportionalitetsbedömningar före införande av nya bestämmelser på nationell nivå som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken. Direktivet föreslås tillämpas på nationella krav för tillträde till reglerade yrken. Om regleringen av ett visst yrke är fastställd i en separat unionsrättsakt ska dock motsvarande bestämmelser i det föreslagna direktivet inte tillämpas.

Medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna bedömer de nya bestämmelsernas proportionalitet i enlighet med de regler som fastställs i det föreslagna direktivet. Bedömningen ska redovisas på ett sådant sätt att det går att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts och ska styrkas av kvalitativa och, om möjligt, kvantitativa bevis.

De behöriga myndigheterna ska särskilt bedöma huruvida dessa bestämmelser är objektivt motiverade, nödvändiga och proportionerliga. Vilka kriterier som ska tas i beaktande framgår av förslaget till direktiv. Exempel på dessa kriterier är karaktären av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas samt bestämmelsernas lämplighet och nödvändighet. Det framgår även att de behöriga myndigheterna ska bedöma den samlade verkan av att ställa vissa krav som listas i det föreslagna direktivet, exempelvis krav på fortbildning och obligatoriskt medlemskap i organisationer eller registrerings- eller tillståndsförfaranden.

1.2.2 Meddelandet

Meddelandet syftar till att ge medlemsländerna vägledning när det gäller att vidta åtgärder som rör det existerande regelverket för en rad yrken. Rekommendationerna görs per medlemsstat och yrke. Sverige berörs av rekommendationer för patentombudsmän, fastighetsmäklare och advokatycket.

Kommissionen betraktar rekommendationerna som ett komplement till Kommissionens årliga tillväxtöversikt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Yrkeskvalifikationsdirektivets generella bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande om yrkeskvalifikationer. Förutsatt att det nu aktuella förslaget till direktiv beslutas kommer den befintliga svenska regleringen sannolikt att behöva kompletteras med bestämmelser om proportionalitetsbedömning inför nya bestämmelser om reglerade yrken.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anser att de administrativa kostnaderna kommer att öka något, både vid nationella myndigheter och för kommissionen. Samtidigt görs bedömningen att dessa ökade kostnaderna sannolikt kommer att uppvägas av lägre kostnader för rättsprocesser på grund av underlåtenhet att iaktta proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser inte att förslaget till direktiv kommer att påverka EU:s budget. Kommissionen bedömer att genomförandet av direktivet kommer att medföra begränsade kostnader för medlemsstaterna. För de medlemsstater som i nuläget inte lever upp till kraven kommer kostnaden att bli något högre.

Regeringen instämmer i kommissionens konsekvensanalys. Redan i dag har proportionalitetsbedömningar av reglerade yrken genomförts i Sverige inom ramarna för den ömsesidiga utvärderingen av reglerade yrken. Regeringen anser att yrkesregleringar ska utformas på ett så väl avvägt sätt så att regleringen blir så lite ingripande som möjligt och inte ger upphov till diskriminering utifrån vilket land yrkeskvalifikationerna inhämtats i (dvs. i enlighet med inre marknadsstatet i artikel 59.3 i YKD). De utvärderingar som genomförts i Sverige har gjorts på detta sätt och har bekostats inom ramarna. Eventuella ökade kostnader för Sverige kommer att hanteras inom ramarna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

- Regeringen välkomnar i stort förslaget till direktiv om ett proportionalitetstest för reglering av yrken. Möjligheten för arbetstagare och egenföretagare att röra sig inom EU är en nyckelfråga för att tillgodose tillgången på kompetens och fördjupa den inre marknaden. Regeringen ser yrkeskvalifikationsdirektivet som en prioriterad fråga då direktivet kan bidra till ökad tillväxt och sysselsättning på den inre marknaden. Sverige har i detta sammanhang relativt få reglerade yrken. En mer proportionerlig yrkesreglering i andra medlemsstater erbjuder för- enklade möjligheter för svenska tjänsteutövare att vara verksamma på den inre marknaden. Förslaget kan medföra ökad transparens och tillgodose att kvaliteten i regleringen av yrken upprätthålls och förbättras inom unionen.
- När det gäller det aktuella meddelandet avser regeringen att analysera de bedömningar som kommissionen har gjort.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De andra medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats och remisstiden går ut den 22 februari 2017.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för direktivet om ett proportionalitetstest för ny reglering av yrken anges vara artiklarna 46, 53.1 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt detta innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

Meddelandet kräver ingen rättslig grund och blir inte föremål för beslut i rådet.

3.1.1 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I förslaget till direktiv gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen anför att den föreslagna åtgärdens mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och därför på ett bättre sätt kan uppnås av EU. Kommissionen menar att den ömsesidiga utvärderingen av reglerade yrken visar på att olika kriterier använts vid bedömningar av proportionaliteten av yrkesreglering och att det varit en skillnad i hur omfattande bedömningar som gjorts mellan medlemsstaterna. Denna olikhet i granskningen av proportionaliteten i regleringen av de reglerade yrkena inom EU har lett till negativa effekter på ekonomin, svårigheter vid tillhandahållandet av tjänster samt minskad mobilitet för yrkesverksamma. Initiativ av enskilda medlemsstater kan inte lösa dessa problem utan det behövs ett sammanhållet europeiskt regelverk för bedömningen av proportionaliteten i den nationella regleringen och för att möta de problem som de nationella behöriga myndigheterna ställs inför. Ett genomförande på nationell nivå skulle spegla de kriterier som ställs upp i direktivet och innebära att nationella myndigheter ska bedöma proportionaliteten i nationell reglering på ett jämförbart sätt. Enligt Kommissionen går bestämmelserna i förslaget inte heller utöver vad som krävs för att nå målen.

Regeringen delar kommissionens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Eftersom meddelandet inte är en lagstiftningsakt görs ingen subsidiaritetsbedömning i den delen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till direktiv förhandlas i rådsarbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt med start den 25 januari 2017. Ytterligare förhandlingstillfällen är planerade till den 14 februari och ordförandeskapet avser att återkomma med fler förhandlingstillfällen. Förslagen har remitterats till berörda parter i Sverige.