



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv, KOM (2016) 822.

Nyt notat.

1. Resume

Kommissionen fremsatte den 10. januar 2017 forslag til et direktiv, der forpligter myndigheder til at udføre en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af bestemte erhverv. Med introduktionen af en proportionalitetstest søger Kommissionen at fremme et velfungerende indre marked for tjenesteydelser ved undgå uhensigtsmæssige nationale særregler. Formålet med forslaget er at sikre, at krav til uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer opfylder det tilsigtede mål med reguleringen og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Forslaget udstikker en ramme for, hvordan medlemslandene skal godtgøre, at regeludkast er begrundet i tvingende almene hensyn og er proportionelle. Forslaget søger desuden at sikre mere transparens omkring indførelse af regulering ved blandt andet at indføre en høringsforpligtelse.

Forslaget kan medføre positive samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Forslaget har ikke umiddelbart direkte konsekvenser for dansk lovgivning. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt.

Regeringen støtter overordnet forslaget, der søger at sikre, at indførelsen af ny regulering ikke udgør unødige barrierer for handlen med tjenesteydelser på det indre marked, samtidig med, at kompetencen til at regulere erhvervene forbliver hos medlemsstaterne.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har ved KOM(2016) 822 af 10. januar 2017 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indførelse af

en proportionalitetstest forud for vedtagelse af nye regulering af erhverv. Forslaget er oversendt til Rådet den 13. januar 2017 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, artikel 46, artikel 53 (1) og artikel 62, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet kan udstede direktiver og forordninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, direktiver om gensidig anerkendelse og eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser og direktiver om samordning af nationale bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen lagde i sin strategi for det indre marked fra 2015 op til en række konkrete tiltag, der skal bidrage til et velfungerende indre marked for tjenesteydelser, herunder et forslag om fælles ramme for udarbejdelse af proportionalitetsvurderinger. Forslaget blev lanceret den 10. januar 2017 som en del af Kommissionens servicepakke.

Det følger af anerkendelsesdirektivets artikel 59 (3), at nationale krav der begrænser adgangen til et erhverv eller udøvelsen heraf til indehavere af særlige erhvervsmæssige kvalifikationer skal være; 1) ikkediskriminerende, 2) begrundet i alment tvingende hensyn og 3) være proportionelle. Anerkendelsesdirektivet forpligter således allerede medlemslandene til at vurdere proportionaliteten af reguleringen af erhverv, dvs. påse at kravene sikrer opfyldelse af de tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet med reguleringen.

Kommissionens analyser peger på, at medlemsstaterne anvender de tre principper meget forskelligt, hvilket skaber et fragmenteret indre marked. Forslaget er derfor et initiativ, der med henvisning til artikel 59 (9) i anerkendelsesdirektivet skal sikre en konsekvent anvendelse af principperne i alle medlemslande.

Forslaget skal ses i forlængelse af Kommissionens generelle indsats for at fremme bedre reguleringspraksis, der har til hensigt at påføre erhvervslivet og forbrugere færrest mulige byrder.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at sikre et mere velfungerende indre marked for tjenesteydelser ved at fjerne unødige nationale særregler til uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer, der begrænser adgangen til udøvelsen af erhverv. Sådanne særregler kan dog være begrundet i vigtige hensyn til den offentlige orden, offentlig sikkerhed og sundhed, eller i alment tvingende hensyn såsom hensyn til miljøet.

Direktivet introducerer en fælles ramme for, hvordan nationale myndigheder godtgør, at regeludkast er begrundet i tvingende almene hensyn og er proportionelle. Det skal sikre, at national regulering af erhverv sikrer opfyldelse af de tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet med reguleringen.

Forslaget søger således at sikre, at nye regler ikke indfører u hensigtsmæssige hindringer for handlen med tjenesteydelser, uden at ændre ved medlemsstaternes enekompetence til at regulere eller liberalisere erhverv. Medlemsstaterne vil således fortsat kunne indføre krav, der begrænser adgangen til udførelsen af f.eks. sundhedsydelser.

Anvendelsesområde

Anvendelsesområdet for direktivet svarer til direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (anerkendelsesdirektivet). Direktivet er ændret ved direktiv 1013/55/EU. Anerkendelsesdirektivet har til formål at facilitere mobiliteten i det indre marked for fuldkvalificerede arbejdstagere og selvstændig erhvervsdrivende gennem opstilling af en ramme for gensidig anerkendelse af uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer inden for omkring 5500 lovregulere erhverv i EU. Anerkendelsesdirektivets artikel 59 (3) forpligter medlemsstaterne til at vurdere proportionaliteten af lovgivningen.

I det følgende gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag:

Kommissionen fastlår, at alle udkast til love og administrative bestemmelser, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af et erhverv skal; 1) begrundes ud fra hensyn til en samfundsmæssig interesse og 2) sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål – med andre ord, være proportionelt.

Samfundsmæssig interesse

Direktivforslaget præciserer, hvornår indførelsen af nationale regler, der begrænser adgangen til udøvelsen af et bestemt erhverv, kan begrundes i et hensyn til en samfundsmæssig interesse. Det gælder, hvis målet med at indføre krav er at sikre hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed eller til et alment tvingende hensyn, herunder hensyn til forbrugerbeskyttelse eller miljøet.

Proportionalitet

Forslaget fastsætter en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at kompetente myndigheder vurderer, om nye bestemmelser vil være proportionelle, forud for indførelsen af nye krav eller ved ændring af gældende bestemmelser, der begrænser adgangen til eller udøvelse af bestemte er-

hverv. Direktivforslaget fastsætter dels de væsentligste kriterier, som den kompetente myndighed skal lægge til grund, når der indføres ny regulering, herunder f.eks. omfanget af aktiviteter, der er forbeholdt et erhverv og sammenhængen mellem kvalifikationer og erhvervsaktiviteten. Der introduceres desuden en forpligtelse til at overveje mindre restriktive midler til at nå det tilstræbte mål. Endelig indeholder direktivforslaget en oversigt over de elementer, der skal tages i betragtning, når der foretages en vurdering af den samlede virkning af gældende krav inden for et givent erhverv.

Øvrige bestemmelser

Medlemsstaterne skal desuden kvalificere proportionalitetstesten ved at gøre brug af kvalitative og så vidt muligt kvantitative data, ligesom det skal sikres, at proportionalitetstesten gennemføres på en objektiv og uafhængig måde, herunder ved inddragelse af uafhængige kontrolorganer. Endelige skal medlemslandene monitorere, om krav fortsat er proportionelle over tid.

Forslaget indfører ligeledes en pligt for medlemsstaterne til at informere offentligheden forud for indførelse af ny regulering af erhverv. Forslaget tilskynder desuden de relevante myndigheder til at udveksle erfaringer med andre landes myndigheder forud for indførelse af nye krav, der begrænser adgangen til udøvelse af specifikke erhverv.

Endelig bekræfter direktivforslaget bestemmelserne i anerkendelsesdirektivets artikel 59, om løbende monitorering og evaluering af medlemslandenes regulering af erhverv.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Sagen behandles i Europa-Parlamentets udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO-udvalget). Der foreligger endnu ikke en udtalelse om forslagene.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen peger på, at medlemsstaterne anvender principperne for ikkediskrimination, nødvendighed og proportionalitet meget forskelligt, når der indføres ny regulering af erhverv. Det skaber et fragmenteret indre marked, hvor uberettigede krav til bestemte erhverv udgør en barriere for handlen med tjenesteydelser og erhvervsudøvelsen. Kommissionen finder på den baggrund ikke, at de nationale tiltag til fjernelse af unødige nationale særregler til uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer er

tilstrækkelig for at opnå målet om et velfungerende indre marked for tjenesteydelser.

Det er således Kommissionens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da formålet med direktivet ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne opnås af medlemsstaterne alene, men derimod kan opnås på unionsniveau.

Regeringen vurderer på det foreliggende grundlag, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet regeringen deler Kommissionens vurdering af, at der er behov for en fælles lovgivningsmæssig ramme for at sikre ensartet anvendelse af proportionalitetsprincippet ift. indførelse af nationale særregler, der begrænser adgangen til eller udførelsen af bestemte erhverv.

6. Gældende dansk ret

Overordnet er fælles bestemmelser i direktiv 2005/36/EF, ændret ved direktiv 2013/55/EU, gennemført ved lov nr. 1871 af 29. december 2015 om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer (anerkendelsesloven).

Det fremgår af lovens § 14, at Uddannelses- og Forskningsministeriet kan indhente oplysninger hos offentlige myndigheder og private, når det har relevans for ministeriets administration af anerkendelsesdirektivet og varetagelsen af direktivets koordinatorfunktion og støttecenterfunktion. § 14 stk. 2, fastsætter, at vedkommende minister skal gennemgå nye regler eller regler, som er blevet ophævet eller lempet, og som begrænser adgangen til et erhverv eller udøvelsen heraf, og oplyse Uddannelses- og Forskningsministeriet herom.

Herudover findes der særskilt lovgivning inden for de forskellige lovregulerede erhverv.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke have direkte konsekvenser for dansk lovgivning.

Forslaget kan dog give anledning til en tilpasning af gældende dansk lovgivning, som implementerer anerkendelsesdirektivet, eller alternativ gennemførelse af dele af direktivet i en ny lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget stiller visse mindre krav til nationale myndigheders udarbejdelse af den beskrevne proportionalitetstest i forbindelse med indførelse af nye krav, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dette forventes dog ikke at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagene forventes at ville medføre færre unødige nationale særregler. Det forventes at styrke arbejdstagernes og virksomhedernes muligheder for at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne i EU, hvilket kan øge konkurrencen i de forskellige liberale erhverv. Forslaget kan derfor ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, der dog ikke kan kvantificeres nærmere.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget ventes at resultere i færre reguleringsmæssige barrierer for tjenesteydere i medlemsstaterne. Forslaget vil derfor kunne medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Det vil med forslaget fortsat være forbeholdt den enkelte medlemsstat at regulere erhverv. Forslaget bevarer således nationale myndigheders kompetence til at fastsætte regler, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af erhverv indenfor rammerne af diskriminationsforbud og proportionalitetsprincippet, hvis de f.eks. er begrundet i alment tvingende hensyn, bl.a. hensynet til den offentlige sundhed, sikkerhed eller hensyn til miljøet. En vedtagelse af forslaget vurderes derfor ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens forslag blev sendt i høring i specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål den 10. januar 2017 med frist for høringssvar den 23. januar 2017. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Erhverv, DI og FTF.

Dansk Erhverv (DE) støtter samlet EU-Kommissionens forslag til et direktiv om en proportionalitetsvurdering af nationale regler om erhvervs-tjenester. DE er enig med EU-Kommissionen i, at for mange lande opstiller disproportionalt krav ift. nationale regler om erhvervs-tjenester. Særligt oplever DE, som Kommissionen også henviser til, at mange regler opstilles med et protektionistisk sigte, hvilket er til ugunst for såvel virksomheder, kunder, forbrugere og samfundsøkonomien som helhed.

DI støtter Kommissionens forslag til direktiv om en proportionalitetstest før indførelse af/ændring af regulerede erhverv, og ser det som et væsentligt bidrag til at reducere barrierer for udøvelse af fri bevægelighed for tjenesteydelser og arbejdskraft på det indre marked. I forslaget art. 4 (4) fastsættes, at medlemsstaterne er forpligtede til med jævnlige mellemrum at overvåge proportionaliteten af reguleringer, der begrænser adgangen til regulerede erhverv. Det er ifølge DI uklart, om art. 4 (4) alene vedrører reguleringer, der tidligere har været igennem en proportionalitetstest, eller om forpligtelsen dækker bredere og således også omfatter reguleringer, som endnu ikke har været igennem en test. I begge tilfælde vil det ifølge DI være formålstjenligt med en lidt klarere angivelse af, hvad der anses for "jævnligt".

FTF finder ikke, at der er behov for en regulering i form af et direktiv, der med det foreslåede indhold i praksis vil begrænse den nationale kompetence til at fastsætte krav til adgangen til og udførelsen af et erhverv. I Kommissionens forarbejder og indledende tekst til direktivet redegøres der for andre muligheder for at opnå en mere ensartet tilgang i medlemslandene til at regulere erhverv, herunder anvendelsen af en EU rekommandation. FTF vil anbefale løsning 2a i form af en rekommandation (Direktivforslaget side 9).

FTF bemærker yderligere, at der i direktivforslagets artikel 4 fastsættes en række krav til, hvordan medlemslandenes kompetente myndigheder skal begrunde, hvorfor der foretages en regulering af adgangen til og udførelsen af et nyt erhverv eller justering af et eksisterende, herunder proportionaliteten i kravene set i forhold til direktivet. Artikel 4 er problematisk, fordi det her tilsyneladende overses, at en regulering kan fastsættes, alene fordi der er et politisk ønske om at sikre en bestemt kvalitet i udførelsen af erhvervet.

Direktivforslaget angiver, hvilke begrundelser der "legitimt" kan anvendes til at fastsætte lovkrav eller anden regulering af adgangen til og udførelsen af erhverv (SE artikel 5 "Justification on the grounds of public interest objectives"). Der oplystes en række områder som f.eks. forbrugerbeskyttelse, trafiksikkerhed og dyrevelfærd. FTF foreslår, at der tilføjes to områder, nemlig sikringen af et sundt og sikkert arbejdsmiljø samt sikringen af kvalitet i uddannelse.

Endelig bemærker FTF, at der i direktivforslaget angives, at det er Kommissionens vurdering, at direktivet ikke vil medføre en yderligere økonomisk belastning af medlemsstaten. FTF stiller sig tvivlende heroverfor. Forslaget indeholder meget omfattende og detaljerede krav til, hvordan den kompetente myndighed skal begrunde ønsket om reguleringen, samt

en række proceskrav. Med andre ord pålægges myndighederne en række nye opgaver, der ikke ses at være finansieret.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens generelle holdning, at et velfungerende indre marked med fri bevægelighed for henholdsvis varer, kapital, tjenesteydelser og arbejdskraft er en forudsætning for vækst og beskæftigelse i Danmark.

Regeringen støtter derfor Kommissionens ambition om at sikre et velfungerende indre marked for tjenesteydelser ved at undgå uhensigtsmæssige nationale særregler, der begrænser tjenesteydere, som ønsker at levere serviceydelser til andre markeder i EU.

Regeringen støtter foreløbigt forslaget til et direktiv, der indfører en fælles lovgivningsmæssig ramme, som skal sikre ens anvendelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med indførelsen af nye nationale særregler, der begrænser adgangen til, eller udøvelsen af erhverv.

Regeringen vil arbejde for at sikre, at de foreslåede indberetningsforpligtelser ikke duplikerer andre lignende forpligtelser for medlemslandenes myndigheder under hhv. anerkendelsesdirektivet og servicedirektivet.

Regeringen lægger desuden vægt på, at direktivet ikke har betydning for medlemslandenes enekompetence til at regulere og liberalisere erhverv. Det skal fortsat være muligt for nationale myndigheder at sikre en kompetent og forsvarlig erhvervsudøvelse ved at indføre berettigede krav, der begrænser adgangen til eller udøvelsen af bestemte erhverv.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om forslaget i samlenotat vedr. rådsmøde (konkurrenceevne) den 20. februar 2017. Samlenotatet blev oversendt til Folketinget den 26. januar 2017.

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg særskilt.