

Bryssel den 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om rekommenderade reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster

{SWD(2016) 436 final}

I. Reglering av yrkesmässiga tjänster i ett vidare sammanhang

I.1. Politisk bakgrund

En fördjupad och mer rättvis inre marknad är en av kommissionens 10 prioriteringar. Europeiska rådet anser att *”en fördjupad och mer rättvis inre marknad är mycket viktig för att man ska kunna skapa nya arbetstillfällen, främja produktivitet och säkerställa ett attraktivt klimat för investeringar och innovation”*¹.

I sin strategi för den inre marknaden för varor och tjänster av den 28 oktober 2015,² meddelade kommissionen att den skulle ge vägledning till medlemsstaterna gällande reformbehov i fråga om yrkesmässiga tjänster. Detta utgör en av de åtgärder och strategier för den inre marknaden som rådet har begärt ska genomföras skyndsamt och före 2018³. Europaparlamentet gav sitt stöd till kommissionens initiativ i sitt betänkande om strategin för den inre marknaden⁴.

Det är medlemsstaterna som har befogenhet att reglera yrkesmässiga tjänster. Regleringen syftar till att säkerställa ett skydd för mål av allmänintresse. Medlemsstaterna reglerar yrken på ett specifikt sätt beroende på en rad faktorer såsom vikten av att samhället fastställer särskilda mål av allmänintresse som ska skyddas, effektiviteten i olika administrativa och rättsliga tillsynsrutiner, ekonomiska situationer och den relativa ekonomiska betydelsen för landet i fråga och särintressenas påverkan.

En kombination av dessa faktorer och de resulterande politiska bedömningarna har lett till att olika regleringsmodeller har antagits. Att det finns olika modeller är inte något problem. Syftet är därför inte att direkt eller indirekt införa en särskild regleringsmodell för hela EU.

Oavsett vilket regelverk som väljs skapar regleringen hinder för den inre marknadens funktion och hämmar potentialen för tillväxt och jobbskapande i EU:s ekonomier. Att undanröja sådana hinder öppnar upp möjligheter och har en positiv inverkan på produktiviteten och konkurrenskraften i EU:s ekonomi. Oavsett vilken modell som är tillämplas i respektive land eller region, där begränsningar kan avskaffas eller göras mer proportionerliga, bör denna uppgift utföras till förmån för medborgarna, konsumenterna och yrkesutövarna. För detta ändamål bör man dra nytta av andra medlemsstaters erfarenheter om bästa förfaringsätt.

Hinder för tillväxt och handel kan ha sitt ursprung i till synes mindre betydande begränsningar, vars samlade effekt kan vara skadlig. Syftet med detta meddelande är inte bara att hjälpa medlemsstaterna att avskaffa vissa väsentliga begränsningar som saknar grund, utan att skapa en positiv medvetenhet bland medlemsstaterna i fråga om reglering.

Reformrekommendationerna i detta meddelande omfattar en rad krav och innehåller därför en jämförande analys enligt andan i och resultaten av den ömsesidiga utvärderingen tillsammans

¹ Europeiska rådets slutsatser av den 28 juni 2016 och den 20–21 oktober 2016. Redan i sina slutsatser av den 24–25 oktober 2013 betonade rådet vikten av den ömsesidiga utvärdering av reglerade yrken som kommissionen inlett och manade till snabba framsteg. I detta arbete bör man kartlägga de kvarvarande hindren för tillträdet till yrken i medlemsstaterna, bedöma den samlade effekten av alla begränsningar som införts för ett och samma yrke och föreslå lämpliga åtgärder.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag*, COM(2015) 550 final.

³ Se även rådets (konkurrenskraft) slutsatser av den 29 februari 2016 där rådet välkomnar den periodiska, landsspecifika vägledningen för reglerade yrken, även mot bakgrund av dess potential att säkerställa att samtliga medlemsstaters regler är proportionerliga, och framhåller behovet av att garantera en effektiv och enhetlig uppföljning. I sina slutsatser av den 1–2 mars 2012 betonade rådet vikten av att göra framsteg gällande ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, minska antalet reglerade yrken och avlägsna omotiverade hinder i form av regleringar.

⁴ 2015/2354(INI).

med medlemsstaterna de tre senaste åren⁵. Rekommendationerna syftar till att stödja medlemsstaterna vid skapandet av ett regelverk som främjar tillväxt, innovation och jobbskapande. De rör inte endast överträdelser av unionsrätten, även om några av de krav som åsyftas kan utgöra sådana.

Ett antal studier som gjorts på senare tid visar att det finns en betydande outnyttjad potential när det gäller utvecklingen av yrkesmässiga tjänster. Enligt en ny studie från Världsbanken skulle produktiviteten kunna öka med uppskattningsvis 5 % om hindren för tjänster minskades⁶. En annan studie har visat att företags in- och utträde på marknaden har en betydande påverkan på vinstnivåerna och allokerings effektiviteten i tjänstesektorn (inom juridik, redovisning, arkitektur och ingenjörstjänster)⁷. Kommissionens bedömning 2015 av de ekonomiska effekterna av vissa utvalda hinder avseende fyra företagstjänster (inom arkitektur, väg- och vattenbyggnad, redovisning och juridik) bekräftade att det hela har en betydande ekonomisk inverkan på konkurrensintensiteten, den sektoriella lönsamheten och resursallokeringens effektivitet⁸.

Vidare har sektorn, tillhandahållandets natur, starka kopplingar till andra ekonomiska sektorer, t.ex. tillverkningssektorn⁹. Med tanke på den betydelse som EU:s tjänstemarknad har för hela EU:s ekonomi, är en väl fungerande marknad en mycket viktig del i kommissionens fokus på att främja jobbskapande, tillväxt och investeringar.

I detta meddelande fastställs möjligheter för att förbättra regelverket för ett antal ekonomiskt viktiga grupper av tjänster. Reformrekommendationer ges för varje medlemsstat med hänsyn tagen till deras specifika regelverk. Med tanke på de olika regleringsstrategier som finns har inte alla medlemsstater samma behov av att se över och ändra sin reglering. Därför skiljer sig rekommendationerna åt mellan länderna, och vissa medlemsstater ges kanske inte några rekommendationer alls för en eller flera tjänster. Några av de fastställda reformbehoven kan dessutom få allvarigare och till och med rättsliga konsekvenser i fall där överträdelser av unionsrätten kan fastställas.

Kommissionen kommer att tillsammans med medlemsstaterna övervaka genomförandet av rekommendationerna i detta meddelande, och i förekommande fall lägga fram förslag för att åtgärda kvarvarande hinder. Detta kan omfatta beivrande av eventuella överträdelser av unionsrätten och förslag till lagstiftning för att åtgärda kvarstående betungande krav.

Detta meddelande och dess reformrekommendationer kompletterar kommissionens mer omfattande årliga tillväxtöversikt, eftersom de innehåller en omfattande och djupgående analys som avser alla medlemsstater inom de utvalda sektorerna och yrkesgrupperna och fastställer konkreta reformmöjligheter i samtliga medlemsstater inom dessa sektorer. De innehåller en specifikare strategi inom ett betydande strukturreformsområde och kompletterar och stöder, i tillämpliga fall, kommissionens analys och de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

⁵ Se punkt I.2 nedan för en beskrivning av detta arbete.

⁶ *EU Regular Economic Report*, hösten 2016, Världsbanksgruppen.

⁷ *Product Market Review 2013 – Financing the real economy; European economy* 8/2013, Europeiska kommissionen.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Se t.ex. E. Fernández Corugedo och E. Pérez Ruiz, *The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation*, arbetsdokument från IMF, 2014. Resultaten i denna studie baseras på effekten av den ytterligare avregleringen av den franska ekonomin. Studien visar i synnerhet att en ökad total faktorproduktivitet inom den andra företagssektorn (framför allt den för företagstjänster) skulle få betydande spridningseffekter för hela ekonomin.

I.2. Rättslig bakgrund

Yrkesmässiga tjänster utgör en mycket viktig del i medlemsstaternas och EU:s ekonomi. Många av dem är centrala för andra marknadsaktörer och för ekonomin som helhet, och flera utförs inom känsliga områden där det är vanligt med informationsasymmetri och överväganden när det gäller mer allmänna politiska mål som rättsväsendets funktion, säkerheten i den bebyggda miljön osv.

Det är varje medlemsstats sak att avgöra huruvida det finns ett behov av att ingripa och införa regler och begränsningar för tillträdet till eller utövandet av ett yrke, så länge som principerna om icke-diskriminering och proportionalitet följs. Medlemsstaterna fastställer det allmänintresse som de vill skydda och väljer hur detta ska göras på bästa sätt.

De krav som har införts för yrkesmässiga tjänster har tagits upp vid EU-domstolen. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att även om nationell yrkesreglering samt kvalifikationskrav tillämpas utan åtskillnad, kan de hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som EU-medborgare och företag har i enlighet med fördraget¹⁰. Domstolen har även slagit fast att även om en medlemsstat tillämpar mindre strikta regler än en annan medlemsstat innebär inte detta att den senares regler är oproportionerliga och oförenliga med EU-rätten. Det är medlemsstaternas sak att bedöma om det är nödvändigt att införa begränsningar för tjänsteverksamhet från fall till fall och med hänsyn tagen till hela regelverket.

I många fall är det motiverat med en reglering, t.ex. när det gäller hälsa och säkerhet. För att en reglering ska vara ändamålsenlig måste den dock ses över regelbundet så att den tar hänsyn till nya omständigheter, t.ex. teknisk innovation eller bättre utbildade konsumenter. Etablerade regler är kanske inte längre de lämpligaste och kan kanske inte längre motiveras på grund av den tekniska, samhälleliga eller marknadsrelaterade utvecklingen. Den senare kan också skapa ett behov av tillsynsåtgärder, t.ex. inom området för skatteundandragande och skatteflykt. Det som krävs är inte nödvändigtvis reglering av ett visst yrke utan kan snarare vara en mer omfattande åtgärd, t.ex. införande av bestämmelser om obligatoriskt offentliggörande för mellanhänder i skattefrågor.

Direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer¹¹ ändrades redan 2013 med ett införlivande av krav om öppenhet och **ömsesidig utvärdering** där medlemsstaterna angav vilka yrken de reglerar och undersökte de hinder som begränsar tillgången till vissa yrken¹². Syftet med detta arbete var att se över alla reglerade yrken i varje medlemsstat för att åstadkomma ett regelverk som är proportionerligt och anpassat till de verkliga målen för att skydda allmänintresset. I detta avseende har ett antal yrken tagits som exempel för att illustrera medlemsstaternas olika regleringsstrategier och för att på så sätt få en bättre uppfattning och förståelse om de regleringslösningar som finns för yrkesmässiga tjänster i andra medlemsstater¹³.

¹⁰ Se det prejudikatbildande avgörandet i mål C-340/89 *Vlassopoulou*, mål C-313/01 *Morgenbesser*, mål C-345/08 *Pešla*.

¹¹ Direktiv 2005/36/EG, ändrat genom direktiv 2013/55/EG.

¹² I kommissionens meddelande av den 2 oktober 2013 (COM(2013) 676) fastställs en arbetsplan för att förbättra insynen i de yrken som regleras nationellt och för att bedöma och diskutera skälen till och proportionaliteten i befintliga regler (ömsesidig utvärdering). Denna process inleddes 2014 och innebär att medlemsstaterna först fick ange alla de yrken som de reglerade i databasen över reglerade yrken samt alla de regleringsåtgärder som de vidtagit för varje anmält yrke. Sedan fick de, utifrån denna information, granska effekterna av åtgärderna och bedöma vikten av dessa för att skydda legitima allmänna intressen.

¹³ De rapporter som utarbetades till följd av dessa diskussioner finns på http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en.

En av de slutsatser som bör dras från diskussionerna vid den ömsesidiga utvärderingen är att skillnader mellan rättsliga begrepp i sig inte nödvändigtvis är ett tecken på att reformer behövs. Även om de mål av allmänintresse som regleringen är tänkt att skydda är desamma, kan regleringen ske i så olika grad att det väcker frågor om varför det statliga ingripandet är så pass omfattande i ett eller flera länder. Begränsningar kan också förekomma i medlemsstater som inte reglerar ett visst yrke, t.ex. där certifieringssystem spelar en viktig roll på marknaden.

Den ömsesidiga utvärderingen resulterade i att medlemsstaterna fick lägga fram **nationella handlingsplaner** till kommissionen den 18 januari 2016 där de beskrev och motiverade samtliga beslut som de hade fattat till följd av analysen om att bibehålla eller ändra vissa yrkesregleringar¹⁴.

I dagsläget har sju medlemsstater, nämligen **Cypern, Grekland, Ungern, Irland, Malta, Slovenien** och **Spanien**, fortfarande inte lagt fram någon handlingsplan. Ambitionsnivån i de nationella handlingsplaner som inlämnats är mycket varierande. Vissa medlemsstater anger att de har en övergripande strategi för att se över lagstiftningen eller riktade reformer för specifika yrken, medan andra har tämligen begränsade reformplaner. Vissa medlemsstater hänvisar i sina handlingsplaner till tidigare åtgärder, eftersom de redan har genomgått en reformprocess, men detta betyder inte nödvändigtvis att det inte finns något utrymme för ytterligare reformer. I andra fall verkar det saknas en politisk vilja att inleda en seriös och öppen översyn av den nuvarande situationen.

I kommissionens **strategi för den inre marknaden** offentliggjordes ett antal åtgärder¹⁵ för att förbättra den nationella yrkesregleringen, nämligen:

- Ett tjänstepass/tjänstekort.
- Ett förbättrat anmälningsförfarande enligt tjänstedirektivet.
- Vägledning om särskilda reformbehov per land och per yrke.
- Införande av en analytisk ram för proportionalitetsbedömning ("proportionalitetsprövning").

Vägledningen om reformrekommendationer och proportionalitetsprövningen kan sägas komplettera varandra²: detta meddelande syftar till att förmå medlemsstaterna att genomföra konkreta anpassningar till det befintliga regelverket för särskilda yrken, medan proportionalitetsprövningen handlar om att vidta förebyggande åtgärder genom att ge en allmän uppsättning kriterier som medlemsstaterna kan ha hjälp av när de gör en grundlig bedömning av sina motiveringar till och behov av framtida yrkesreglering inom alla sektorer innan de antar ny lagstiftning eller ändrar sina befintliga regler. Både reformrekommendationerna och proportionalitetsprövningen syftar till att förbättra medlemsstaternas regleringsstrategier, inte genom att föreskriva sådana utan snarare genom att säkerställa bättre regleringsmetoder för att se till att regleringen är proportionerlig och att negativa ekonomiska konsekvenser kan undvikas.

¹⁴ Den nationella handlingsplanen utgör en del av de rättsliga skyldigheter som medlemsstaterna måste fullgöra vid införlivandet av direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer. Om medlemsstaterna inte lägger fram någon handlingsplan kan överträdelseförfaranden inledas mot dem. De nationella handlingsplanerna finns tillgängliga för allmänheten – se <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

¹⁵ Åtgärder, bl.a. främjande av gränsöverskridande verksamhet för nystartade företag via den gemensamma digitala ingången, antogs den 22 november 2016, se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_en.htm.

Dessa åtgärder utgör de initiativ som kommissionen kommer att offentliggöra i enlighet med artikel 59.8 och 58.9 i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer. Grunden till dessa två initiativ fick stöd av Europaparlamentet¹⁶ och rådet¹⁷ 2016. I sina slutsatser av den 29 februari 2016 välkomnade rådet den landsspecifika vägledningen för tjänster och betonade behovet av att säkerställa en enhetligare proportionalitetsbedömning av yrkesreglering¹⁸.

I.3. Ekonomisk bakgrund

En bättre fungerande inre marknad ger EU:s medlemsstater fördelar på såväl nationell som global nivå. De totala tjänsterna utgör 71 % av BNP, vilket motsvarar drygt 10 biljoner euro, och 68 % av den totala sysselsättningen, dvs. omkring 150 miljoner människor¹⁹. Det är dock allmänt erkänt att den inre marknadens fulla potential fortfarande inte utnyttjas fullt ut.

Utifrån de uppgifter som medlemsstaterna angett i databasen över reglerade yrken, finns det för närvarande över 5 500 reglerade yrken i EU²⁰. Det finns stora variationer mellan länderna, från endast 76 reglerade yrken i Litauen till 545 i Ungern²¹. Dessa siffror säger dock inte mycket om regleringens intensitet (eller proportionalitet), dess ekonomiska effekter eller de utmärkande dragen för de människor som påverkas av den.

Regleringen av yrkesmässiga tjänster syftar till att säkerställa ett skydd för flera mål av allmänintresse. Flera olika metoder och modeller har utvecklats, utifrån marknadsmässiga särdrag samt nationella och politiska preferenser. Regleringen tenderar också att vara omfattande och täcker flera olika aspekter. Dessutom innehåller den ofta talrika begränsningar, från mer eller mindre omfattande exklusivitet vid utövandet av en viss verksamhet (förbehållen verksamhet)²² och skydd av yrkestitlar²³ till begränsningar gällande bolagsformer eller den som kontrollerar ägandet eller förvaltningen av tjänsteföretag. Även när en sådan reglering tillgodoser det politiska syftet fullt ut, är det obestridligt att den har en betydande ekonomisk påverkan.

Det är svårt att mäta de exakta ekonomiska effekterna av regleringen av tjänster, och fram tills nyligen fanns det inte ens några uppgifter om förekomsten och effekterna av yrkesreglering på EU:s arbetsmarknad. För att åtgärda denna brist på uppgifter inledde kommissionen sin allra första representativa EU-undersökning någonsin för att få fram de uppgifter som behövs för att mäta förekomsten av reglerade yrken²⁴. Undersökningen gjordes under det första kvartalet 2015, och i denna kontaktades över 26 600 europeiska medborgare. Man drog slutsatsen att 22 % av den europeiska arbetskraften, eller mer än 47 miljoner

¹⁶ Europaparlamentets resolution av den 26 maj 2016 om strategin för den inre marknaden.

¹⁷ Rådets slutsatser om *Strategin för den inre marknaden för tjänster och varor* av den 29 februari 2016.

¹⁸ Rådets slutsatser av den 29 februari 2016.

¹⁹ Källa: Statistik från nationalräkenskaperna.

²⁰ Se den interaktiva kartan i EU:s databas över reglerade yrken för en presentation av yrkesregleringen i EU-länderna (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en).

Databasen innehåller information om de reglerade yrken som omfattas av direktiv 2005/36/EG och visar att omkring 600 olika generiska yrken påverkas av yrkesreglering. I varje generiskt yrke ingår vanligtvis många fler yrken som omfattas av den nationella termen. Detta beror på att varje generiskt yrke består av flera delyrken, vilket innebär att antalet reglerade yrken i EU uppgår till cirka 5 500.

²¹ EU:s databas över reglerade yrken, november 2016.

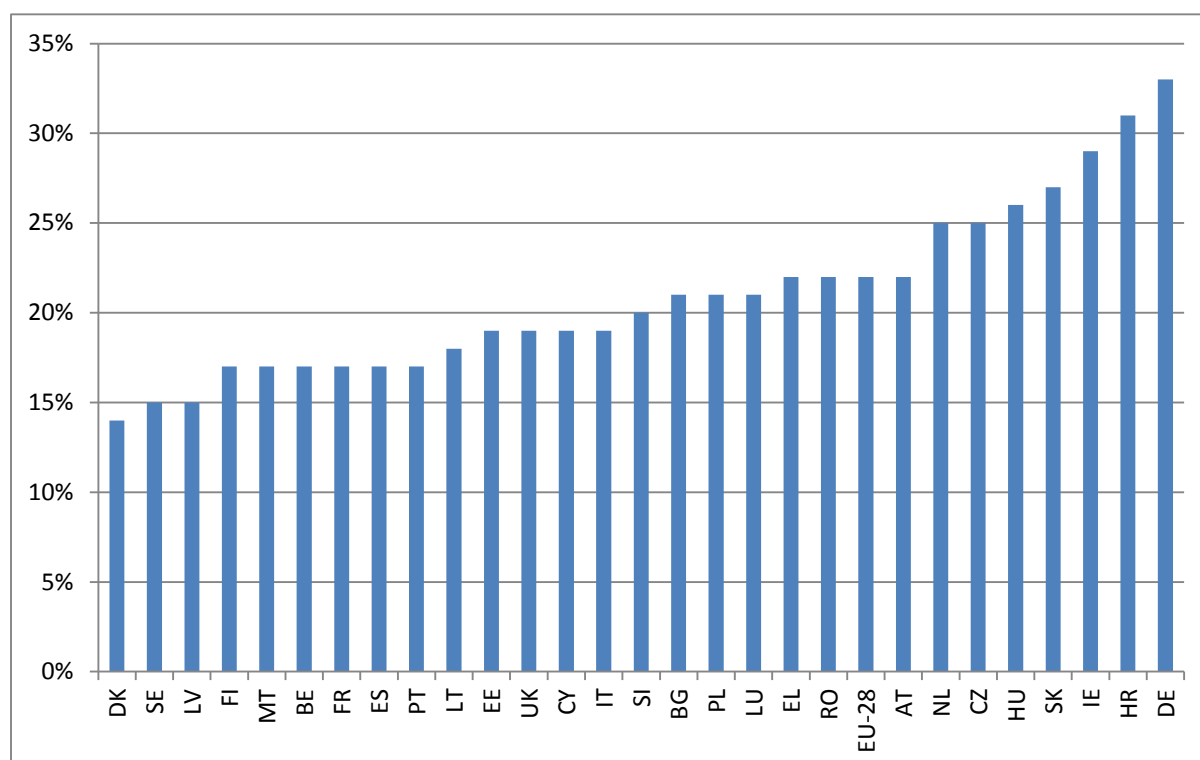
²² Med **förbehållen verksamhet** avses inte alltid verksamhet som är reglerad i lag. En förbehållen verksamhet kan underförstått vara alla krav som reserverar utövandet av en viss tjänsteverksamhet till personer som innehar särskilda yrkeskvalifikationer.

²³ Med **titelskydd** avses lagstiftning som medför rätt att en viss yrkestitel (t.ex. advokat, arkitekt, turistguide) bara får ges till personer som uppfyller särskilda krav, oftast innehavare av särskilda kvalifikationer.

²⁴ M. Koumenta och M. Paglieri (2016), *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Se: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>

medborgare, påverkas direkt av regleringen. Förekomsten varierar över hela unionen, från 14 % av arbetskraften i Danmark till 33 % i Tyskland (se diagram 1).

Diagram 1: Andelen reglerade yrken av den totala arbetskraften, 2015



Källa: TNS-undersökning, 2015.

Analysen av regleringens ekonomiska effekter visar att 3–9 % fler människor, beroende på yrkeskategori, skulle kunna arbeta inom ett visst yrke om tillträdeskraven mildrades. Enligt studien medför regleringen uppskattningsvis en samlad löneökning på cirka 4 %, dock med stora variationer beroende på sektor (upp till 19,2 % på vissa områden)²⁵. Detta skulle kunna leda till högre priser på tjänster för konsumenterna. Detta återspeglas i betydande löneskillnader mellan olika yrkesgrupper och antyder att reglering genom att förbehålla viss verksamhet kan snedvrider de relativa lönerna avsevärt. Yrkesreglering verkar också bidra till löneskillnader på den europeiska arbetsmarknaden, särskilt till förmån för höginkomsttagarna.

Dessutom visar ett antal studier som nyligen har gjorts på uppdrag av kommissionen att om regleringen blir mer proportionerlig och marknadsanpassad, t.ex. genom att lätta på de mest restriktiva och omotiverade kraven, kommer detta att resultera i en bättre marknadsdynamik, vilket framför allt leder till ett förbättrat marknadstillträde, fler nystartade företag och nya innovativa tjänster på marknaden som tillhandahålls av nya aktörer²⁶. Det skulle också innebära konsumentfördelar i form av lägre priser till följd av lägre vinstmarginaler.

Avslutningsvis bekräftade analysen att lägre hinder skulle leda till mer välpresterande sektorer med en större allokeringseffektivitet²⁷. Fallstudier av reformer på nationell nivå visar

²⁵ Överdrivet höga löner och stora vinstmarginaler är ett vanligt tecken på monopolvinster, vilket i sin tur leder till höga priser för konsumenterna och en allmän brist på konkurrens inom yrket.

²⁶ Effekterna av reformerna av yrkeskraven: landsspecifika fallstudier http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

²⁷ Europeiska kommissionen: *Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*, tillgänglig på https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

vilken inverkan reformerna av villkoren för att få tillträde till och få utöva reglerade yrken kan ha på sektorn. I Grekland har reformerna lett till lägre konsumentpriser på olika tjänster, t.ex. juridiska tjänster, revisionstjänster och skatterådgivning, vilka avreglerades genom den reform som antogs 2011. Antalet turistguider och auktoriserade värderingsmän mer än fördubblades under 2014 jämfört med det årliga genomsnittet före avregleringen²⁸. I Polen har den reform av regleringen av juridiska tjänster som ägde rum mellan 2005 och 2014 lett till att det nu finns mer än dubbelt så många aktiva advokater och juridiska rådgivare samt att priset på juridiska tjänster har ökat mindre än genomsnittet. På samma sätt har reformen när det gäller fastighetsmäklare och fastighetsförvaltningsyrken lett till en nettoökning av antalet företag inom sektorn²⁹.

I.4. Analys och vägledning: ny restriktionsindikator

Analys och vägledning för yrken inom viktiga ekonomiska sektorer

Detta meddelande och dess bilagor ger en detaljerad analys av de regleringar som finns för arkitekter, väg- och vattenbyggnadsingenjörer, revisorer, advokater, patentombud, fastighetsmäklare och turistguider. Dessa sju grupper av yrken valdes eftersom de hör till fyra viktiga ekonomiska sektorer (företagstjänster, byggentreprenad, fastigheter och turism). Rörligheten inom dessa yrken är relativt hög, och yrkena är reglerade i en majoritet av medlemsstaterna, om än på olika sätt. Detta innebär att det finns stora möjligheter till meningsfulla och ekonomiskt viktiga reformer.

En ny indikator på yrkesregleringens begränsande effekt

En indikator på yrkesregleringens begränsande effekt har tagits fram för att man ska kunna göra en kvalitativ analys av hindren och beakta den samlade bördan av flera olika krav, snarare än att fokusera på åtgärder utan att ta hänsyn till spridningseffekterna av dessa. Indikatorn ger en objektiv och mätbar grund för att jämföra medlemsstaternas resultat inom de sju utvalda yrkesgrupperna.

Begränsningsindikatorn omfattar följande olika begränsningar:³⁰

1. Regleringsmetod: exklusiva eller delade förbehållna verksamheter och skydd för titlar.
2. Behörighetskrav: år av utbildning, obligatorisk statligt prov, krav på fortlöpande kompetensutveckling osv.
3. Andra inträdeskrav: obligatoriskt medlemskap eller registrering i yrkesorganisation, begränsat antal beviljade licenser, andra auktorisationskrav osv.
4. Krav för utövande: begränsningar i fråga om bolagsform, krav på aktieinnehav, begränsningar i fråga om gemensamt yrkesutövande, oförenliga verksamheter osv.

Begränsningsindikatorn bygger delvis på kommissionens bedömning av hinder inom området för företagstjänster som offentliggjordes för första gången under 2015³¹, men den omfattar även utbildningskrav som tidigare inte fanns med. Målet är att ge en jämförande helhetsbild av de olika regleringarna, som täcker allt från utbildning till reglering av utövande och oförenlighet mellan yrken. Den omfattar samma yrkesgrupper som OECD:s

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Aten, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland, Warsaw School of Economics (ej ännu publicerad).

³⁰ Se de utförliga förklaringarna i metodbilagan (avsnitt V i arbetsdokumentet).

³¹ Europeiska kommissionen: Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact, tillgänglig på https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

produktmarknadsreglering³², med tillägg av patentombud, fastighetsmäklare och turistguider. Till skillnad från OECD:s indikator på produktmarknadsreglering omfattar denna indikator alla de yrken och verksamheter som finns och varierar mellan medlemsstaterna inom respektive område; den innehåller en viktning av varje begränsnings inverkan och den innehåller aktuell information, som härrör från den ömsesidiga utvärderingen, vilket innebär att EU:s databas över reglerade yrken används på ett uttömmande sätt. Den nya indikatorn speglar därför de senaste regeländringarna i medlemsstaterna, såsom den franska lagen om tillväxt, verksamhet och lika ekonomiska möjligheter som antogs 2015. Detta leder oundvikligen till resultat som kan skilja sig från tidigare bedömningar, som baserats på OECD:s indikator på produktmarknadsreglering.

Begränsningar kan inte analyseras separat och utan att beakta de andra mekanismer som finns som komplement till eller som alternativ till den specifika begränsningen. Helhetsgreppet gör att man kan uppskatta hur begränsande ett regelverk är för yrkesutövarna. I detta skede kommer indikatorn dock inte att visa icke-lagstiftningsmässiga hinder eller den roll som särskilda allmänna lagar eller mekanismer har för att skydda konsumenterna och mål av allmänintresse. Därför görs även en kvalitativ bedömning och analys som ger ytterligare information om hur saker och ting fungerar i realiteten.

Ekonometrisk analys: regleringens ekonomiska inverkan³³

En ekonometrisk analys som kommissionen gjort visar att för de sju yrkena leder mindre regleringsbegränsningar till bättre ekonomiska resultat, framför allt lägre vinster för etablerade företag och en större tillväxt av antalet företag.

Indikatorn kan användas som ett övervakningsverktyg för att mäta utvecklingen av regleringens begränsande effekter över tid. I analysen nedan visas de poäng som indikatorn genererat på EU-nivå för varje yrkesgrupp, per slutet av november 2016. I arbetsdokumentet ges ytterligare uppgifter om respektive medlemsstat.

II. Analys per yrke

I följande avsnitt beskrivs de olika sektorer som analyserats. Olika begrepp och (nationella) termer används för de yrkesmässiga tjänsterna, och verksamheten inom de olika yrkena organiseras på olika sätt och är av olika omfattning inom dessa sektorer och kan därför inte alltid jämföras på ett enkelt sätt. Den analys som gjorts beaktar dessa skillnader och utgår från verksamhet som ingår i en viss sektor snarare än från en nationell benämning på eller definition av ett visst yrke. Detta gäller särskilt väg- och vattenbyggnad, där det finns en stor variation och mångfald av delyrken, och redovisning som är en sektor som är uppbyggd på mycket olika sätt i medlemsstaterna, som inte regleras i vissa eller som det görs stora skillnader i mellan olika yrken, där varje yrke tilldelas skilda verksamhetsområden.

Bedömningen baseras huvudsakligen på följande:

- Information som medlemsstaterna själva tillhandahåller genom databasen över reglerade yrken.
- Sektorsrapporter som behandlas vid den ömsesidiga utvärderingen.
- Ytterligare granskning som kommissionen gjort av den nationella lagstiftningen.

32 OECD:s indikator på produktmarknadsreglering utarbetades 1988, och den uppdaterades senast 2013. Se även följande: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en.

³³ Se avsnitt VI i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Informationen har kontrollerats och diskuterats med medlemsstaterna vid flera tillfällen. Den innehåller även klagomål eller andra synpunkter från de berörda parterna om de begränsningar som de erfar.

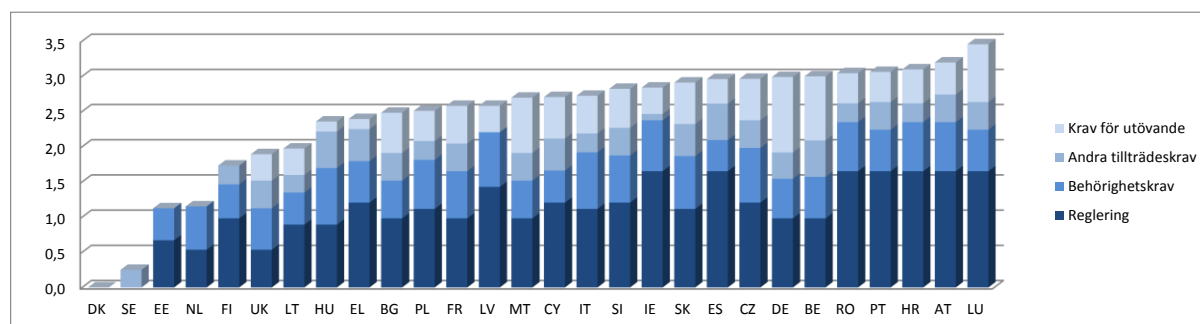
Varje analys innehåller en grafisk visualisering av begränsningsindikatorn. Informationen bör studeras tillsammans med den beskrivande analysen av respektive yrke. Indikatorn syftar till att återspegla regleringens relativa intensitet för respektive yrke i varje medlemsstat. Icke-lagstiftningsmässiga hinder återspeglas inte i indikatorn. De återspeglas dock i den kvalitativa beskrivningen i möjligaste mån och beroende på den information som kommissionen har till sitt förfogande. Därför finns det inte nödvändigtvis något exakt samband mellan de poäng som indikatorn ger och reformrekommendationerna.

Med utgångspunkt i rekommendationerna ovan bör medlemsstaterna ompröva och se över de begränsningar som införts för tjänsteleverantörer och regleringen av de utvalda yrkessektorerna, och kommissionen bör särskilt överväga den samlade effekten av de olika regleringsåtgärder som vidtagits. Några av rekommendationerna rör alla medlemsstater, medan andra också riktas till medlemsstater som inte reglerar ett visst yrke men där det finns risk för att nya hinder uppstår.

II.1. Arkitekter

Yrket är centrerat kring planering, utformning och granskning av uppförandet av byggnader och omgivande miljöer. Därför anges allmän säkerhet samt skydd för tjänstemottagare och för miljön oftast som skäl till reglering av detta yrke, med tanke på de risker som bristfälliga konstruktioner innebär. Enligt den information som insamlats för detta meddelande finns det tydliga skillnader i hur man förhåller sig till de gemensamma målen.

Diagram 2: Begränsningsindikator: Arkitekter



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 2 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av arkitektyrket, enligt den nya begränsningsindikator som kommissionen utvecklat.

Utbildningen av arkitekter har till stor del harmoniserats så att kvalifikationer kan erkännas automatiskt enligt direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer. De harmoniserade minimikraven enligt direktivet är 5 års utbildning eller 4 års utbildning med 2 års praktisk utbildning³⁴. I verkligheten kräver de flesta medlemsstater minst 5 års utbildning på universitetsnivå men även ytterligare perioder av praktisk utbildning eller erfarenhet för beviljande av yrkestillträde (t.ex. **Österrike** 5 års utbildning plus 3 års praktisk utbildning, **Tjeckien** 5 + 3, **Rumänien** 6 + 2, **Slovakien** 6 + 3 och **Slovenien** 5 + 3). Oftast tillämpas en

³⁴ I enlighet med de lärandemål som beskrivs i artikel 46 i direktivet.

utbildningsperiod om totalt 7 år enligt en 5 + 2-modell. Ett statligt prov krävs också i 15 länder.

I motsats till övriga medlemsstater som föreskriver att endast kvalificerade yrkesutövare med lämpliga licenser, certifieringar eller registreringar vid ett relevant organ får utöva arkitektyrket enligt lag, regleras inte yrket som sådant i **Danmark, Estland, Finland och Sverige**, utan här görs i stället andra kompetenskontroller vid själva byggentreprenaden³⁵. Skillnaderna mellan de båda modellerna kan vara mindre betydande än vad de kanske verkar i fall där ”icke-reglerande” länder ställer certifiering av arkitekters kompetens eller tillfällig bedömning av kompetens eller erfarenheter från fall till fall som krav för att arkitekter ska få tillhandahålla vissa tjänster (t.ex. inlämning av ritningar eller byggnadstillstånd).

De största skillnaderna mellan medlemsstaterna finns i de förbehållna verksamhetsområdena. Liksom när det gäller väg- och vattenbyggnadsingenjörer kan förbehåll göras genom olika regler och bestämmelser, som kan innefatta bestämmelser om byggentreprenad, restaurering, kulturskydd, energieffektivitet osv.

Förbehållna verksamhetsområden tenderar ofta att delas med närliggande yrken, särskilt väg- och vattenbyggnadsingenjörer. **Förenade kungariket** och **Nederländerna** förlitar sig enbart på titelskydd för arkitekter och gör inga begränsningar, medan **Österrike, Kroatien, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Rumänien** och **Spanien** reglerar en rad verksamhetsområden och dessutom har titelskydd:

- Arkitektkonstruktion och arkitektplanering samt genomförbarhetsstudier.
- Granskning av konstruktion och tillhörande dokumentation.
- Förberedelse, inlämning, undertecknande av dokumentation som rör teknisk kontroll och överensstämmelse eller tillståndshandlingar eller projektcertifiering.
- Administrering av byggkostnader, byggövervakning och verkställande.
- Stadsplanering.

Polen och **Slovakien** förbehåller också många verksamhetsområden men har inget titelskydd. I **Bulgarien** får endast arkitekter/ingenjörer utarbeta planer för fysisk planering och investeringsprojekt samt inlämna sådana handlingar och planer till de behöriga myndigheterna. I **Tyskland** får endast arkitekter och ingenjörer i samtliga delstater utarbeta handlingar för byggtillståndsansökningar, vilket vissa anser vara deras allra viktigaste uppgift³⁶. **Irland** är ett exempel där det har genomförts ändringar på senare tid: före 2007 fanns ingen reglering i landet, men sedan dess har landet infört titelskydd samt förbehåll för verksamhetsområdena.

När man undersöker de tilläggsåtgärder som vidtas, börjar man se i vilken omfattning regleringen skiljer sig åt:

För det första ställs inga försäkringskrav i **Österrike, Cypern, Estland, Finland, Ungern, Malta** och **Nederländerna**, men däremot i **Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Slovakien, Spanien, Rumänien, Polen** och **Förenade kungariket**.

³⁵ I exempelvis Estland krävs yrkescertifikat (dvs. ett certifikat på en viss nivå som utfärdats av en kvalifikationsmyndighet) för viss yrkesverksamhet.

³⁶ Den varierande regleringen mellan delstaterna avser inte bara förbehållna verksamheter utan även krav på aktieinnehav och tidigare yrkeserfarenhet. Registrering krävs också på regional nivå och varierar därför.

För det andra finns det begränsningar i fråga om bolagsform och aktieinnehav i 16 medlemsstater, varav alla utom **Österrike**, **Cypern** och **Malta** också ställer försäkringskrav. **Belgien**, **Cypern** och **Rumänien** har särskilt hårda begränsningar i fråga om bolagsform och aktieinnehav. **Cypern** har exempelvis krav om att 100 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare och förbjuder tillhandahållande av arkitekttjänster genom publika aktiebolag. **Belgien** kräver att 60 % av aktierna och rösträtterna ska innehas av arkitekter medan **Malta** har begränsningar i fråga om bolagsform och dessutom kräver ett aktieinnehav på 100 %. I **Rumänien** får företagen endast ägas av arkitekter. Det är dock tillåtet att bilda kommersiella projekteringsföretag vars huvudverksamhet är arkitekturdesign, på villkor att företaget inbegriper minst en arkitekt. **Österrike**, **Tjeckien**, **Frankrike**, **Tyskland**, **Slovakien** och **Spanien** kräver att minst 50 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare.

I **Österrike** får dessutom endast arkitektfirmor tillhandahålla arkitekttjänster, vilket därmed avsevärt begränsar deras möjlighet att samverka med andra yrkesgrupper.

Omkring 15 medlemsstater ställer krav på fortlöpande kompetensutveckling men på flera olika sätt: **Rumänien** kräver upp till 96 timmar per år (femåriga cykler, 6 cykler under karriären), medan **Ungern** kräver en femårig utbildning och **Nederländerna** endast 16 timmar per år. **Danmark** kräver att arbetsgivarna ska avsätta 10 % av de anställdas årslön till fortlöpande kompetensutveckling, medan **Österrike** låter arkitekter räkna yrkeserfarenhet som fortlöpande kompetensutveckling.

En annan faktor som bör beaktas är det splittrade marknadstillträdet, som kan skapa onödigt oklarhet och överdrivet många tillståndsansökningar i länder som **Lettland** och **Polen**.

Rekommendationer

Österrike, **Kroatien**, **Irland**, **Italien**, **Luxemburg**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Slovakien** och **Spanien** bör ompröva den förbehållna verksamhetens stora omfattning.

Österrike, **Belgien**, **Cypern**, **Tjeckien**, **Frankrike**, **Tyskland**, **Rumänien**, **Slovakien** och **Spanien** bör beakta effekterna av de begränsningar i fråga om aktieinnehav och bolagsform som de har infört utöver andra krav.

Österrike bör bedöma proportionaliteten i sina begränsningar i fråga om tvärvetenskaplig verksamhet.

Cypern och **Malta** måste se över kravet på att 100 % av aktierna i ett företag måste innehas av yrkesutövande ingenjörer.

De medlemsstater som har ett splittrat yrkessystem eller flera certifieringskrav, som **Lettland** och **Polen**, bör betänka hur deras system påverkar den fria rörligheten för yrkesutövare och huruvida potentiella hinder kan motiveras.

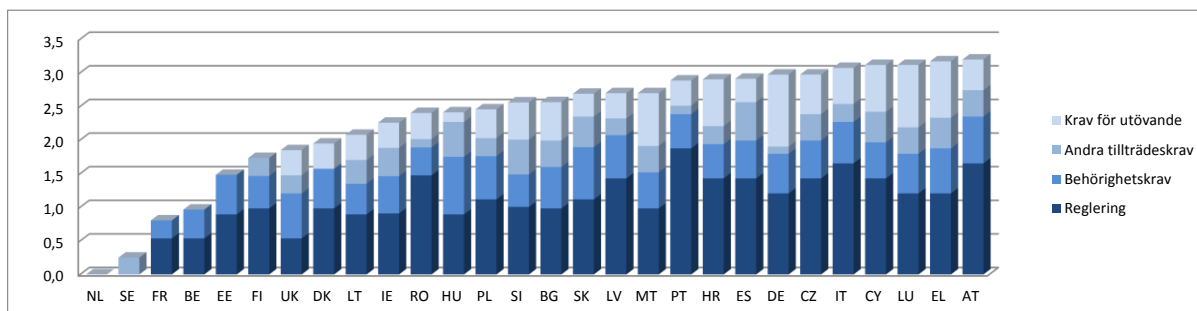
De medlemsstater som kräver yrkescertifiering för icke-reglerade yrken eller som tillämpar andra kontroller, framför allt när det gäller tillhandahållandet av särskilda tjänster, bör se över den allmänna samstämmigheten i och de praktiska konsekvenserna av denna modell för att den inte ska försvåra yrkestillträdet.

Irland bör ytterligare överväga effekten och nödvändigheten av de ändringar som nyligen gjorts, i synnerhet när det gäller de förbehållna verksamhetsområdena.

II.2. Ingenjörer

Det finns många likheter mellan medlemsstaterna i deras reglering av yrket som väg- och vattenbyggnadsingenjör. Ofta används samma breda definitioner av begreppet ”verksamhetsområde”, och många medlemsstater anger samma risker och har samma allmänintresse som mål när de reglerar yrket. Trots denna samstämmighet tillämpar dock medlemsstaterna mycket olika metoder för att reglera yrket.

Diagram 3: Begränsningsindikator: Väg- och vattenbyggnadsingenjörer



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 3 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av yrket som väg- och vattenbyggnadsingenjör, enligt den nya begränsningsindikatorn.

Det finns en allmän samsyn om att tjänster som tillhandahålls av ingenjörer måste vara på en sådan nivå att konstruktioners och allmänhetens säkerhet samt tjänsternas kvalitet ska kunna garanteras. I de flesta medlemsstater anses yrkesreglering vara en nödvändig strategi för att garantera säkerhet, men i andra medlemsstater har man hittat andra sätt för att säkerställa kvalitet eller skydda relevanta mål av allmänintresse. I **Nederländerna** finns det exempelvis reglering för konstruktionsstandarder, som säkerställer kvaliteten på utfört arbete. I **Sverige** har principen om kundens ansvar varit traditionellt viktig, vid sidan av kommunala kontroller av utfört arbete. Liksom är fallet med arkitekter, kan skillnaderna mellan de båda modellerna vara mindre betydande än vad de kanske verkar i de fall där ”icke-reglerande” länder ställer certifiering av ingenjörers kompetens³⁷ eller tillfällig bedömning av kompetens eller erfarenheter från fall till fall som krav för att ingenjörer ska få tillhandahålla vissa tjänster (t.ex. inlämnande av byggplaner eller tillstånd osv.).

Av de länder som har infört reglering har vissa medlemsstater som **Belgien**, **Frankrike** och **Förenade kungariket** endast ett skydd för yrkestitlar i fråga om registrerade ingenjörer (*chartered engineers*).

I de flesta länder kan ingenjörsyrket utövas på flera olika sätt, beroende på begränsningarna i de auktorisationer/tillstånd/titlar som beviljas eller de olika ansvarsnivåer som tilldelas. Detta är fallet åtminstone i **Kroatien**, **Tjeckien**, **Italien**, **Finland**, **Grekland**, **Ungern**, **Irland**, **Lettland**, **Litauen**, **Luxemburg**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Slovenien**, **Slovakien**, **Spanien** och **Förenade kungariket**. **Lettland** har exempelvis det mest specialiserade systemet, med ca 80 möjliga certifieringstyper för väg- och vattenbyggnadsingenjörer inom flera olika verksamhetsområden (ingenjörrelaterad forskning, projektering, byggnadsledning, byggkontroll eller byggektis). I **Polen** utförs projektering och byggtreprenad antingen av två olika slags ingenjörer eller av en och samma ingenjör

³⁷ I Estland krävs exempelvis ett yrkescertifikat (dvs. ett certifikat på en viss nivå som utfärdats av kvalifikationsmyndigheten) för utövandet av viss yrkesverksamhet.

beroende på vilka kvalifikationer han eller hon har. Dessutom kan väg- och vattenbyggnadsingenjörer utföra konstruktioner och byggentreprenader med begränsade eller fullständiga befogenheter, beroende på hans/hennes kvalifikationer.

Dessa skillnader i hur yrket är organiserat avspeglas också i förbehållna verksamhetsområden, som således också varierar mellan länderna. I allmänhet omfattar förbehållna verksamhetsområden huvudsakligen projektering eller byggentreprenad. **Österrike, Tjeckien, Italien, Polen, Portugal, Rumänien** och **Spanien** har flera begränsade verksamheter, men vissa verksamheter delas med andra yrken. **Malta** är speciellt i det avseendet att de begränsade verksamheterna inte finns förtecknade i en och samma rättsakt. I stället hänvisas det i olika rättsakter till *periti* som enda yrkesutövare som får utföra och ansvara för vissa verksamheter. I **Tyskland** avser förbehållet inlämnande av planeringsdokument.

Begränsningar i fråga om krav på aktieinnehav har införts av **Österrike, Cypern, Tyskland, Malta, Slovakien** och **Spanien**. Exempelvis kräver **Cypern** och **Malta** att 100 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare, och **Österrike, Tyskland** och **Slovakien** kräver att minst 50 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare.

I **Österrike** får väg- och vattenbyggnadsföretag endast tillhandahålla ingenjörstjänster, vilket därmed avsevärt begränsar deras möjlighet att samverka med andra yrkesgrupper.

Cirka 14 medlemsstater kräver medlemskap i en yrkesorganisation och i 16 medlemsstater måste ansvarsförsäkring innehas.

När det gäller den gränsöverskridande rörligheten för ingenjörer, kan samexistensen av enhetliga och splittrade system skapa hinder för väg- och vattenbyggnadsingenjörer som flyttar från ett land med ett enhetligt system till ett land med ett splittrat sådant. En ingenjör som kommer från ett land där ingenjörer tillåts utföra arbete av flera olika slag inom samtliga sektorer skulle exempelvis få svårt att i länder som **Lettland** eller **Rumänien** veta vilken väg- och vattenbyggnadssektor som han/hon skulle kunna få tillträde till, och det kan vara svårt eller till och med omöjligt att få tillträde till samtliga sektorer om inga kraftfulla kompensationsåtgärder vidtas.

Rekommendationer

Österrike, Tjeckien, Italien, Polen, Portugal, Rumänien och **Spanien** bör ompröva det breda tillämpningsområdet för begränsade verksamheter.

Malta bör klargöra vilka verksamheter som är förbehållna *periti*.

Spanien bör ompröva kravet om godkännande från en yrkesorganisation i fråga om vissa projekt/arbeten.

Cypern och **Malta** måste se över kravet om att 100 % av aktierna i ett företag måste innehas av yrkesutövare.

Österrike, Tyskland och **Slovakien** bör bedöma proportionaliteten i deras krav om aktieinnehav.

Österrike bör bedöma begränsningarna i fråga om tvärvetenskaplig verksamhet.

De medlemsstater som kräver yrkescertifiering för icke-reglerade yrken eller som tillämpar andra kontroller och uppvägande metoder, framför allt när det gäller tillhandahållandet av särskilda tjänster, bör se över den allmänna samstämmigheten i och de praktiska konsekvenserna av denna modell för att den inte ska försvåra yrkestillträdet.

De medlemsstater som har ett splittrat yrkessystem eller flera krav beroende på den specifika verksamhet som utövas, t.ex. **Lettland**, bör betänka hur deras system påverkar den fria rörligheten för yrkesutövare och huruvida potentiella hinder kan motiveras.

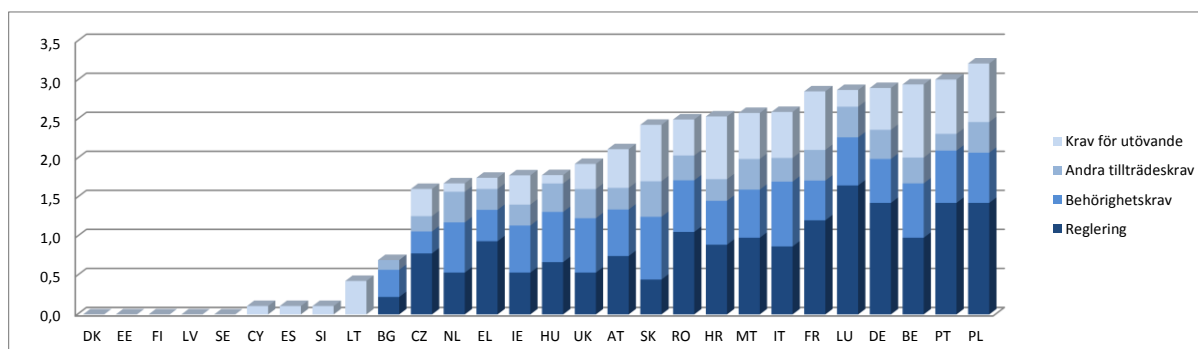
II.3. Revisorer/skatterådgivare

Revisorer/skatterådgivare är en grupp som består av särskilt många olika yrken, såsom revisorer, auktoriserade revisorer och skatterådgivare, och det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna i hur yrkena är organiserade på detta område och i hur de regleras. Ett eller flera yrken inom detta område regleras i 19 medlemsstater:

- Genom förbehållna verksamhetsområden och titelskydd (**Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal och Rumänien**).
- Genom reglerade verksamhetsområden (**Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Ungern och Slovakien**).
- Genom skydd för yrkestitel (**Grekland, Irland, Nederländerna och Förenade kungariket**).

I **Förenade kungariket** är exempelvis redovisningssektorn mycket konkurrensutsatt, och även om det är teoretiskt möjligt att få tillträde till yrket utan yrkeskvalifikationer har personer med examen och yrkestitel en betydande konkurrensfördel jämfört med andra sökande. I nio medlemsstater, nämligen i **Cypern, Danmark, Estland, Finland, Litauen, Lettland, Slovenien, Spanien och Sverige**, finns ingen reglering av yrket som sådant. Medlemsstaternas motivering till regleringen inom sektorn är i allmänhet att skatterådgivare/revisorer spelar en viktig roll i alla skattesystem eftersom de hjälper konsumenter och skattebetalare att fullgöra sin skattskyldighet.

Diagram 4: Begränsningsindikator: Revisorer/skatterådgivare



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 4 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av yrket som revisor/skatterådgivare, enligt den nya begränsningsindikatorn. Indikatorn tar inte hänsyn till reglering av yrket som revisor, som regleras i alla medlemsstaterna baserat på direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning.

Vissa medlemsstater har infört begränsningar i fråga om både skatterådgivning och redovisningsverksamhet (som ofta delas med andra yrkesgrupper, exempelvis i **Tjeckien**,

Frankrike,³⁸ **Portugal** och **Rumänien**). **Bulgarien** och **Luxemburg** har endast infört begränsningar i fråga om redovisning, dvs. bokföring/utarbetande av koncernredovisning, medan **Tyskland** endast har infört begränsningar i fråga om skatterådgivning och skatteombud. **Rumänien** har tre olika reglerade yrken inom sektorn, medan **Österrike** har fyra.

I **Italien** får vissa ganska enkla uppgifter när det gäller löneadministrering endast utföras av revisorer, vilket innebär en ytterligare börda för småföretagen. **Kroatien** reformerar för närvarande yrket som skatterådgivare, genom att införa en hel rad uppgifter som antingen är helt och hållet reserverade för yrket eller som inbegriper enkla uppgifter som förberedande av skattedeklarationer för medborgare och småföretag. I **Frankrike** får endast expertrevisorer sköta bokföring, men nyligen slog en nationell domstol fast att de begränsade verksamheterna inte omfattar elektronisk registrering i räkenskaperna innan de godkänts. Denna dom har dock inte genomförts fullt ut.

Behörighetskraven varierar också avsevärt mellan medlemsstaterna. Den totala utbildningslängden varierar mellan 3 år (**Grekland** och **Tjeckien**) och 8 år (**Frankrike** och **Rumänien**).

Enligt uppgifterna i databasen över reglerade yrken krävs fortlöpande kompetensutveckling i **Belgien, Tyskland, Ungern, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien** och **Slovakien**.

Obligatorisk registrering hos en yrkesorganisation eller i ett yrkesregister föreskrivs i 15 medlemsstater, t.ex. i **Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien** och **Luxemburg**.

Ansvarsförsäkring är obligatoriskt i 14 medlemsstater, dvs. i **Österrike, Belgien, Kroatien, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien** och **Förenade kungariket**.

I många fall fastställs oförenlighetsregler eller tvärsektoriella begränsningar som påverkar revisorer/skatterådgivare genom reglering av andra yrken, t.ex. advokater och revisorer.

Vissa medlemsstater, t.ex. **Tyskland** och **Frankrike**, har förbud mot gemensamt verksamhetsutövande, vilket innebär att samarbete endast är tillåtet med ett begränsat antal yrken, exempelvis inom den juridiska sektorn eller redovisningssektorn. Det verkar som att **Belgien** har strikta oförenlighetsregler som förbjuder tvärsektoriell verksamhet och samtidigt utövande av all annan ekonomisk verksamhet för redovisningsyrken i Belgien.

Flera medlemsstater (**Tyskland, Portugal** och **Rumänien**) har också krav på rättslig form och aktieäggande. I **Tyskland** får företag bedriva verksamhet som rör skatterådgivning på vissa villkor, men rättsläget är oklart när det gäller villkoren för den lagliga möjligheten för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillfälligt eller temporärt tillhandahålla tjänster. **Belgien, Frankrike, Tyskland, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien** och **Slovakien** kräver att minst 50 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare.

Andra auktorisationskrav inkluderar gott anseende och konkursfrihetsbevis, eller en skyldighet att vara bosatt på det nationella territoriet (**Kroatien**). Begränsningar som innebär bosättning på det nationella territoriet tycks vara i strid med unionsrätten.

³⁸ I Frankrike får endast advokater ge skatterådgivning i komplexa frågor, men expertrevisorer får ge skatterådgivning till sina kunder. Revisorer och notarier kan också ge skatterådgivning om denna avser den egna verksamheten.

Rekommendationer

Alla medlemsstater som reglerar yrken inom sektorn bör ompröva regeln om att endast högkvalificerade yrkesutövare får sköta enkla uppgifter som löneadministrering eller förberedande av självdeklarationer.

Kroatien bör i) ompröva proportionaliteten i det utökade tillämpningsområdet för de verksamheter som endast får utövas av skatterådgivare inom ramen för den kommande reformen, särskilt när det gäller nödvändigheten att begränsa verksamheter som upprättande av självdeklarationer, och ii) överväga möjligheten till delad skatterådgivningsverksamhet med andra yrkesverksamma inom sektorn, i linje med mål C-451/03.

Kroatien måste ta bort begränsningarna om bosättning på det nationella territoriet.

Kroatien måste också ta fullständig hänsyn till yrkeskvalifikationer som har erhållits utomlands i enlighet med direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Italien och **Rumänien** bör bedöma samstämmigheten i de begränsade verksamheterna och fördelningen mellan alla reglerade yrken inom sektorn. **Italien** bör framför allt ta fullständig hänsyn till EU-domstolens rättspraxis i mål C-79/01 vid fastställandet av verksamhet som endast får utövas av yrkesutövare, framför allt löneadministrativa uppgifter.

Frankrike bör förtydliga vilka verksamheter som endast får utföras av expertrevisorer, i synnerhet när det gäller uppgifter som elektronisk registrering i räkenskaperna, i linje med nationell rättspraxis och mål C-79/01.

Belgien bör ompröva oförenlighetsreglerna som förbjuder ett samtidigt utövande av all annan ekonomisk verksamhet för alla slags revisionsyrken, särskilt för sådana där intressekonflikt skulle kunna förhindras från fall till fall.

Tyskland bör säkerställa en lämplig uppföljning av mål C-342/14 för att säkerställa insyn och rättssäkerhet, särskilt när det gäller skatterådgivningstjänster som tillhandahålls av företag i andra medlemsstater.

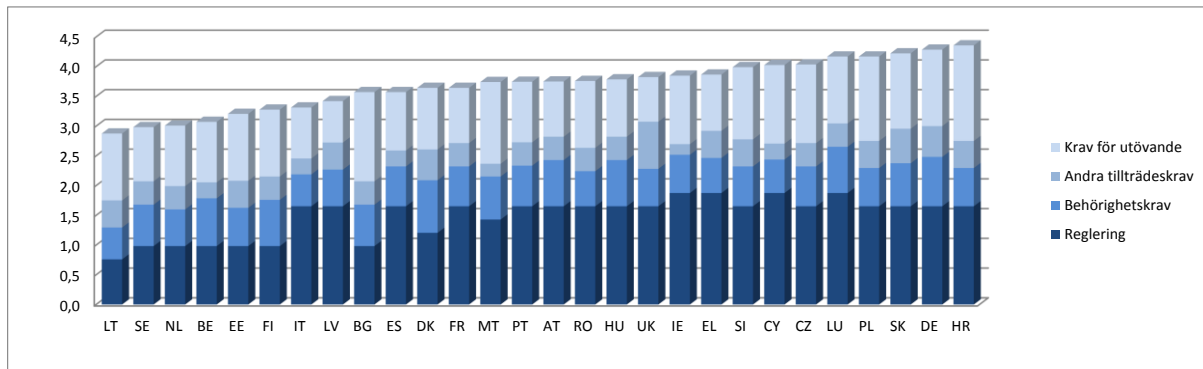
Belgien, Frankrike, Tyskland, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien och Slovakien bör bedöma proportionaliteten i kraven om aktieinnehav.

II.4. Advokater

Medlemsstaterna tillämpar i stort sett likadana nationella regleringsstrategier för advokater i det avseendet att alla reglerar yrket genom förbehållna verksamhetsområden och titelskydd³⁹.

³⁹ På grundval av de likheter som finns i yrkesregleringen, framför allt genom titelskyddet, omfattas advokater av två särskilda direktiv, nämligen direktiv 77/249/EEG om möjligheten att temporärt eller tillfälligt tillhandahålla tjänster under hemlandets yrkestitel och direktiv 98/5/EG om möjligheten att etablera sig permanent i en annan medlemsstat under hemlandets yrkestitel. I dessa två direktiv ges ingen definition av verksamhet som endast får utövas inom yrket i allmänhet, men de hänvisar till ”advokatverksamhet”, t.ex. företrädande av en klient inför domstol eller vid en offentlig myndighet, samt ”juridisk rådgivning”.

Diagram 5: Begränsningsindikator: Advokater



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 5 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av advokatyrket, enligt den nya begränsningsindikatorn.

Med tanke på de olika verksamheter som ingår i yrket, t.ex. företrädande inför domstol, juridisk rådgivning och utarbetande av rättsliga dokument, har medlemsstaterna olika strategier när det gäller omfattningen av den verksamhet som endast får utövas av advokater.

I alla medlemsstater får endast advokater företräda klienter inför rättsliga myndigheter, men hur detta går till i praktiken kan variera (verksamheten delas ibland med andra juridiska yrken). I **Spanien** regleras exempelvis två yrken inom sektorn: *abogados* och *procuradores*. Vissa verksamheter får dock endast utövas av de senare, t.ex. tekniskt företrädande av klienter eller översändande av handlingar till domstolar, samtidigt som *abogados* är lika kvalificerade att utföra dessa uppgifter och omfattas av liknande yrkesetiska regler. I **Förenade kungariket**, dvs. England och Wales, Nordirland samt Skottland, finns särskilda regler för yrkena som *solicitor* och *barrister* eller *advocate* och här förbehålls flera olika verksamheter för dessa två yrkeskategorier, t.ex. rätten att företräda part inför domstol, förande av rättstvister, begränsade rättsliga verksamheter, testamentsverksamhet, notarieverksamhet och förvaltning av eder.

Juridisk rådgivning får endast ges av advokater i flera medlemsstater, såsom **Frankrike, Tyskland, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien** och **Slovakien**. I detta sammanhang kan bristen på tydlighet om det exakta innehållet i denna förbehållna verksamhet medföra problem inom områden som tillhandahållande av juridisk rådgivning på internet och digital automatisering av juridiska dokument av icke-jurister. Den tekniska utvecklingen har i viss mån minskat informationsasymmetrin mellan advokater och lekmän, eftersom det finns stor tillgång till juridisk information som lagstiftning och rättspraxis på internet, men i **Bulgarien** finns ett lagförslag från 2015 om att endast advokater ska få tillhandahålla juridisk rådgivning och företräda personer inför ett antal administrativa myndigheter.

Med tanke på advokaternas speciella roll är reglerna om tillträde till och utövande av advokatyrket bland de strängaste inom sektorn för företagstjänster. När det gäller kvalifikationer krävs högre utbildning i de allra flesta medlemsstater (juristexamen är ett krav), följt av obligatorisk praktik eller ytterligare yrkeserfarenhet och advokatexamen. Den totala längden på utbildningen varierar mellan 3 år (**Irland**) och 9 år (**Slovenien**). Det verkar dock som att man i vissa medlemsstater (**Grekland** och **Italien**) inte tar vederbörlig hänsyn till utbildning och erfarenhet som erhållits utomlands när man beviljar advokater tillträde till

juridisk praktik⁴⁰. Nyligen införde **Spanien** nya regler om advokaters kvalifikationer, men tydlighet saknas när det gäller registreringen av studenter som påbörjade sina studier innan reformen trädde i kraft.

Vissa medlemsstater ställer ytterligare krav på yrkeskvalifikationer (t.ex. om ytterligare yrkeserfarenhet) för arbete vid de högsta domstolsinstanserna (**Belgien, Bulgarien, Frankrike, Tyskland** och **Grekland**). I vissa av dessa länder, t.ex. **Belgien, Frankrike** och **Tyskland**, omfattas advokater vid de högsta domstolsinstanserna även av ytterligare auktorisationskrav, och tillträdesvillkoren för advokater från andra medlemsstater som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel är fortfarande otydliga.

Fortlöpande kompetensutveckling krävs i de flesta medlemsstater, med undantag för **Tjeckien, Grekland, Malta, Slovakien, Slovenien** och **Spanien** där detta är frivilligt. Trots att det finns omfattande rättspraxis om erkännandet av kvalifikationer,⁴¹ verkar det ömsesidiga erkännandet av advokaters gränsöverskridande kompetensutveckling orsaka problem, framför allt för advokater som vill åtnjuta sina rättigheter enligt de båda advokatdirektiven.

Alla medlemsstater har infört krav om registrering hos en yrkesorganisation eller i ett yrkesregister. I detta avseende har det skett en viss utveckling i några länder på senare tid, t.ex. i **Irland** och **Förenade kungariket**, i den meningen att de juridiska tillsynsmyndigheterna separeras från de representativa organen.

De flesta medlemsstater har strikta oförenlighetsregler och tvärsektoriella begränsningar⁴², samt ställer höga krav på rättslig form och aktieinnehav. Dessa krav måste bedömas utifrån de reglerade verksamhetsområdenas omfattning. Sådana begränsningar kan vara motiverade för verksamhet som rör företrädande vid domstol, men de sammantagna effekterna av dessa verkar vara mer påtagliga i fall där annan verksamhet också är förbehållen advokater.

Alla medlemsstater har i detta avseende antingen en allmän regel för att undvika intressekonflikter eller utförliga oförenlighetsregler som förbjuder utövandet av viss verksamhet, t.ex. handel eller avlönad sysselsättning, med undantag för uttryckligen tillåten verksamhet (t.ex. undervisning eller forskning). I **Italien** får advokater exempelvis inte samtidigt fungera som patentombud, även om de båda yrkena styrs av liknande yrkesetiska regler och har samma slags uppgifter.

Tvärsektoriella begränsningar omfattar alltifrån totalförbud (**Bulgarien** och **Tjeckien**) till tillåtelse av viss annan verksamhet för ett begränsat antal yrken (**Frankrike, Tyskland** och **Nederländerna**). I **Estland** får advokater delta i förvaltningen av ett bolag i fall där ett sådant deltagande är förenligt med den yrkesmässiga verksamheten för en *advokaat* och inte kan äventyra advokatens oberoende.

I ett begränsat antal medlemsstater får icke-jurister arbeta på advokatbyråer⁴³. **Förenade kungariket** (och i synnerhet England och Wales) har gjort det möjligt för *solicitors* att verka inom alternativa företagsstrukturer och tillåter ägande av icke-jurister samt tvärsektoriell verksamhet. Icke-jurister får också äga företag i **Spanien** (upp till 25 %) och i **Danmark** i

⁴⁰ Se mål C-313/01 *Morgenbesser*, där det fastställs att juridikstuderande ska få göra juridisk praktik i samtliga medlemsstater, efter en bedömning av kvalifikationer som erhållits utomlands.

⁴¹ Mål C-340/89 *Vlassopoulou*.

⁴² Se mål C-309/99 *Wouters*.

⁴³ Enligt direktiv 98/5/EG får medlemsstaterna i detta avseende införa vissa begränsningar när det gäller advokatgrupper eller krav om aktieinnehav i advokatbyråer, men endast om sådana är motiverade, nödvändiga och proportionerliga, genom en bedömning från fall till fall. Detta innebär att sådana krav måste tolkas tillsammans med artikel 59 i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, som täcker alla reglerade yrken.

viss mån. I **Tyskland** måste mer än 50 % av aktierna i företaget innehas av advokater (endast andra yrkesverksamma inom juridik eller redovisning får vara aktieägare). I februari 2016 slog den tyska författningsdomstolen fast att förbudet mot professionellt partnerskap med läkare och farmaceuter var grundlagsstridigt. I **Finland** måste aktierna i aktiebolag innehas av advokater, men advokatsamfundet kan bevilja undantag i särskilda fall. Enkla bolag är generellt sett tillåtna, och i många medlemsstater kan utövandet av yrket också ske genom ett tjänsteföretag. I ett antal länder får även advokater använda sig av aktiebolag, t.ex. **Österrike, Belgien, Cypern, Finland, Frankrike och Tyskland**.

Yrkesansvarsförsäkring krävs i samtliga medlemsstater, förutom i **Grekland och Lettland**, där detta är frivilligt. I många fall omfattar denna skyldighet all verksamhet som rör yrkesutövningen, inklusive gränsöverskridande tjänster som tillhandahålls i en annan medlemsstat. En försäkring kan således gälla på hela EU:s territorium på grundval av en enda premie (t.ex. **Frankrike och Spanien**), vilket främjar yrkesutövarnas rörlighet. Det finns också skillnader i lägsta försäkringsskydd och motsvarande avgifter. Kostnaderna är exempelvis mycket högre i **Förenade kungariket** än i andra medlemsstater, på grund av de förbehållna verksamheternas stora omfattning och särdragen på den brittiska marknaden⁴⁴.

Bortsett från ovanstående krav kräver de flesta medlemsstaterna EU-medborgarskap, ett rent belastningsregister och en edsförsäkran om respekt för de etiska och juridiska reglerna. Det är fortfarande oklart hurvida **Slovenien** tillåter EU-medborgare som erhållit sina kvalifikationer i Slovenien att utöva yrket under slovensk yrkestitel, på grund av kravet på slovenskt medborgarskap. **Cypern** kräver att en advokat måste bo i landet för att få utöva sitt yrke, vilket verkar strida mot unionsrätten och undergräver advokatdirektivets verkan⁴⁵. **Italien** införde nyligen ett krav om att en advokat måste handlägga minst fem ärenden per år som bevis på att han eller hon följer det allmänna kravet om kontinuerligt och regelbundet utövande av yrket. I **Kroatien** har en advokat som inte utövat yrket på minst sex månader inte längre rätt att utöva yrket, vilket är särskilt problematiskt för advokater som vill etablera sig eller tillhandahålla tjänster utomlands.

Rekommendationer

Alla medlemsstater som har infört begränsningar när det gäller juridisk rådgivning bör klargöra omfattningen av dessa för att göra det lättare för advokater eller andra tjänsteleverantörer att tillhandahålla juridiska tjänster, särskilt internetjänster.

Alla medlemsstater bör utvärdera kraven om rättslig form och aktieinnehav, oförenlighetsreglerna och de tvärssektoriella begränsningarna, med särskild hänsyn till deras proportionalitet i förhållande till huvudprinciperna, t.ex. det yrkesmässiga oberoendet, och motsvarande tillsynsrutiner. Dessutom bör hänsyn tas till den sammantagna effekten av sådana krav i de fall där dessa kan förstärkas vid vidsträckta förbehållna verksamhetsområden (t.ex. där juridisk rådgivning också ingår i de begränsade verksamheterna).

Cypern bör i möjligaste mån ompröva boendekravet för EU-medborgare som söker tillträde till yrket i Cypern, medan **Slovenien** bör ta bort nationalitetskravet för EU-medborgare som erhåller sina kvalifikationer i Slovenien.

⁴⁴ Restriktiviteten i detta krav påpekades i studien om utvärderingen av den rättsliga ramen för advokaters fria rörlighet, se http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

⁴⁵ Enligt fast rättspraxis kan advokater upprätthålla nödvändiga kontakter med sina klienter och de rättsliga myndigheterna med hjälp av moderna transport- och telekommunikationsmetoder. Det eftersträfvade målet kan uppnås om advokaten åläggs skyldigheter som inte begränsar honom/henne i yrkesutövningen i lika stor grad, genom att kräva att den advokat som tillhandahåller tjänster ska ha delgivningsadress vid en lokal advokatbyrå, dit meddelanden från den rättsliga myndigheten skulle kunna skickas på vederbörligt sätt.

Bulgarien bör ompröva nödvändigheten att endast låta advokater tillhandahålla juridisk rådgivning och företräda medborgare vid administrativa myndigheter enligt det nya lagförslaget.

Italien bör klargöra vilka krav som begränsar utövandet av yrket, t.ex. oförenlighetsregelns breda räckvidd, särskilt när det gäller yrken med liknande yrkesetiska regler, såsom patentombud. Motiveringen till och proportionaliteten i det nyligen införda kravet på minst fem ärenden per år bör omprövas.

Kroatien bör ompröva bestämmelsen om att advokater som inte har utövat sitt yrke på minst sex månader ska fråntas rätten att utöva detta.

Belgien, Frankrike och Tyskland bör införa en större insyn och granska proportionaliteten i tillträdesregler för advokater som vill utöva sitt yrke vid sin högsta domstol och i synnerhet klargöra vilka regler som gäller för europeiska advokater.

Tyskland bör bedöma behovet av att upprätthålla åldersgränser för yrkesutövning vid den federala domstolen (*Bundesgerichtshof*), i förhållande till åtgärder som verkar vara lämpligare för att uppnå de mål som eftersträvas, t.ex. yrkeserfarenhet.

Spanien behöver granska omfattningen av de verksamheter som endast får utövas av *procuradores* och i synnerhet huruvida viss verksamhet, såsom tekniskt företrädande eller översändande av handlingar till domstol, kan delas med *abogados*. Spanien bör också ge tydliga riktlinjer och instruktioner om registreringen av advokater efter ikraftträdandet av det nya kvalifikationssystemet.

Förenade kungariket bör bedöma möjligheterna att anta en mer flexibel strategi när det gäller krav om yrkesansvarsförsäkring för att minska den ekonomiska bördan för yrkesutövarna.

Grekland och Italien bör säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till utbildning och erfarenhet som erhållits utomlands, så att advokater kan få tillträde till juridisk praktik, i enlighet med mål C-313/01.

II.5. Patent-/varumärkesombud

Yrket som patent-/varumärkesombud⁴⁶ regleras som sådant i 22 medlemsstater, medan endast advokater får utöva sådan verksamhet i två andra medlemsstater. I de flesta länder regleras yrket genom förbehållna verksamhetsområden och titelskydd (**Österrike, Bulgarien, Estland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket**). I flera länder skyddas endast yrkestiteln (**Finland, Irland och Sverige**), men i sju länder regleras yrket enbart genom förbehållna verksamhetsområden (**Belgien, Tjeckien, Kroatien, Tyskland, Ungern, Litauen och Slovakien**)⁴⁷. Avslutningsvis får endast advokater utöva sådan verksamhet i **Cypern och Grekland**.

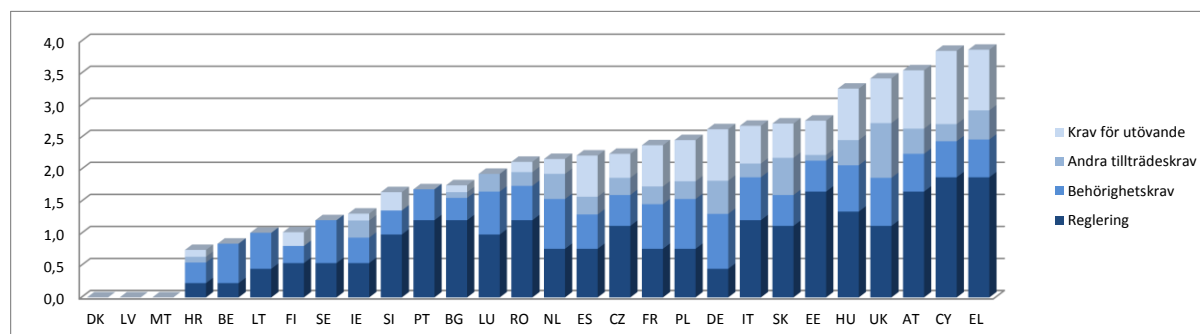
De skäl som medlemsstaterna åberopar för yrkesregleringen baseras på a) skyddet för konsumenter och tjänstemottagare (t.ex. rättsinnehavare) och b) integriteten i de

⁴⁶ I några medlemsstater kallas patentombud för *Patentanwälte*, vilket kan översättas med patentadvokat (t.ex. i Österrike och Tyskland).

⁴⁷ Nämnas bör även att det förekommer kvalificering av europeiska patentombud enligt den europeiska patentkonventionen som undertecknats av alla EU-medlemsstater. Genom denna kvalificering kan yrkesutövaren använda nämnda titel när han/hon fungerar som ombud inför Europeiska patentverket (EPO). Kvalificeringen innebär dock inte att yrkesutövaren får fungera som patentombud i de signatärstater som reglerar yrket.

skyddsmekanismer och rättssystem som används vid hantering av sådana frågor. Medlemsstaterna har följaktligen motiverat regleringen med att patent-/varumärkesombud arbetar med en mycket invecklad immaterialrätt och tekniska innovationsaspekter, och att felaktiga beslut skulle skada deras klienters ställning samt den övergripande hanteringen av och det allmänna skyddet för de immateriella rättigheterna i deras land.

Diagram 6: Begränsningsindikator: Patent-/varumärkesombud



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 6 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av yrket som patent-/varumärkesombud, enligt den nya begränsningsindikatorn.

Omfattning på de förbehållna verksamheterna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater (**Bulgarien, Estland, Ungern, Litauen, Luxemburg, Slovenien och Förenade kungariket**) får endast patent-/varumärkesombud tillhandahålla rådgivning och företräda parter inför patentverket eller andra administrativa myndigheter. I **Litauen** får endast utländska personer som inte är permanent bosatta (eller inte är etablerade som juridiska personer) i en EU-medlemsstat och i **Spanien** företräda utomeuropeiska medborgare. I **Polen** får endast patentombud ägna sig åt de förbehållna verksamheterna rådgivning och företrädande inför patentverket och förvaltningsdomstolar i fråga om andra industriella rättigheter än varumärken.

Endast patentombud får företräda parter inför domstol i immaterialrättsliga frågor i **Tyskland** och **Ungern**. I flera länder får denna verksamhet delas med andra yrkesutövare som advokater, notarier eller juridiska rådgivare (**Österrike, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Italien, Polen, Portugal och Slovakien**). Andra medlemsstater reserverar allmänt företrädande inför domstol, även i immaterialrättsliga frågor, för advokater eller andra jurister, men inte för patentombud (till exempel **Belgien, Spanien, Frankrike, Portugal, Rumänien och Slovenien**).

Endast patentombud och andra jurister får upprätta immaterialrättsliga dokument i flera medlemsstater (**Österrike, Tjeckien, Rumänien, Slovakien, Polen**). I **Ungern** får dock endast patentombud göra detta.

I **Ungern** får dessutom endast patentombud göra sökningar eller tillhandahålla rådgivning inom området för industriella rättigheter.

I vissa länder som inte reglerar yrket som patent-/varumärkesombud som sådant, dvs. **Cypern** och **Grekland**, får sådan verksamhet dock endast utföras av advokater.

Behörighetskraven varierar också avsevärt mellan medlemsstaterna. Medan alla medlemsstater kräver en avslutad universitetsutbildning med en varaktighet på mellan tre och fem år, kräver vissa medlemsstater, nämligen **Österrike, Kroatien, Ungern och Irland**, specialiserade studier (tekniska eller vetenskapliga). I **Förenade kungariket** krävs

specialiserad utbildning i patent- och varumärkesrätt, och det finns endast ett mycket begränsat antal kurser som godkänts av registreringsmyndigheten.

Tidigare yrkeserfarenhet krävs i de flesta medlemsstater men längden varierar och kan vara två år (**Bulgarien**), fem år (**Kroatien, Litauen**) eller sju och ett halvt år (**Österrike**). Praktik under överinseende av ett patentombud krävs i vissa medlemsstater (**Belgien, Tyskland, Ungern, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, och Förenade kungariket**). I de flesta medlemsstater måste man avlägga ett visst prov.

Detta innebär att den totala längden på den utbildning som krävs kan variera och vara på tre år i **Portugal** (där ingen praktikplats eller tidigare erfarenhet krävs) och på sju år (**Tyskland**), eller till och med på 12,5 år (**Österrike**). Detta måste ses mot bakgrund av att verksamheterna exempelvis även kan utföras av advokater som inte måste vara specialiserade på immaterialrätt.

Yrkesansvarsförsäkringar krävs i 12 medlemsstater, och i vissa begränsas även villkoren för att en sådan försäkring ska beviljas (t.ex. **Förenade kungariket**).

Flera medlemsstater har infört begränsningar när det gäller krav på bolagsform och aktieinnehav. I **Österrike** måste exempelvis en firma på området ägas till 100 % av patent-/varumärkesombud. I andra länder, som **Rumänien**, är det tillåtet att bilda antingen ett tjänsteföretag (som till 100 % ägs av patent-/varumärkesombud) eller ett vanligt företag (med icke-yrkesutövare). I **Ungern** regleras både professionella partnerskap (där 100 % av aktierna måste innehas av patentombud) och tjänsteföretag (där 75 % av aktierna måste innehas av patentombud). **Frankrike** föreskriver inga krav om aktieinnehav, men däremot krav om att patent-/varumärkesombud måste ha beslutanderätt. **Grekland** och **Cypern** kräver att 100 % av delägarna ska vara advokater. **Tyskland** och **Polen** kräver att minst 50 % av aktierna ska innehas av yrkesutövare.

I flera medlemsstater är det dessutom helt förbjudet att utöva yrket som patentombud vid sidan av andra yrken (t.ex. **Österrike** och **Ungern**), medan det i andra endast är tillåtet att utöva det vid sidan av yrken som jurist eller revisor (**Estland** och **Tyskland**).

När det gäller det gränsöverskridande tillhandahållandet av tjänster har direktiv 2013/55/EU⁴⁸ fortfarande inte införlivats i den nationella lagstiftningen om patent-/varumärkesombud. **Tyskland** och **Förenade kungariket** har exempelvis upprättat en begränsad förteckning över kvalifikationer som ska erkännas, och förbjuder därmed erkännande av yrkeskvalifikationer för patent-/varumärkesombud från vissa EU-medlemsstater.

Slovakien kräver ett särskilt erkännandeförfarande för att innehavare av examensbevis från andra EU-medlemsstater ska få tillgång till det (icke-reglerade) yrket som biträdande patentombud.

Rekommendationer

Slovakien bör se till att det erkännandeförfarande som landet tillämpar för innehavare av utländska examensbevis som begär tillträde till yrket som biträdande patentombud är förenligt med bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för arbetstagare och icke-diskriminering samt med relevant rättspraxis.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

Tyskland och **Förenade kungariket** bör så snart som möjligt införliva direktiv 2013/55/EU och säkerställa överensstämmelse med EU-rätten om patentombud.

Österrike, Tyskland och **Förenade kungariket** bör ompröva samtliga regleringsåtgärder, t.ex. kravet om flera års yrkeserfarenhet eller yrkesutbildning utöver grundutbildning, och försöka erbjuda alternativa sätt för att erhålla kvalifikationen.

Kroatien, Estland, Litauen och **Sverige** bör ompröva kravet om tidigare yrkeserfarenhet för att få tillträde till yrket som patent-/varumärkesombud.

Förenade kungariket bör undersöka försäkringskraven och säkerställa att dessa inte är alltför restriktiva.

Österrike, Estland, Ungern, Polen och **Förenade kungariket** bör bedöma omfattningen av de förbehållna verksamhetsområdena för patent-/varumärkesombud. **Cypern** och **Grekland** bör bedöma proportionaliteten i de åtgärder som vidtas för att endast advokater ska få utöva verksamhet inom området för den industriella äganderätten.

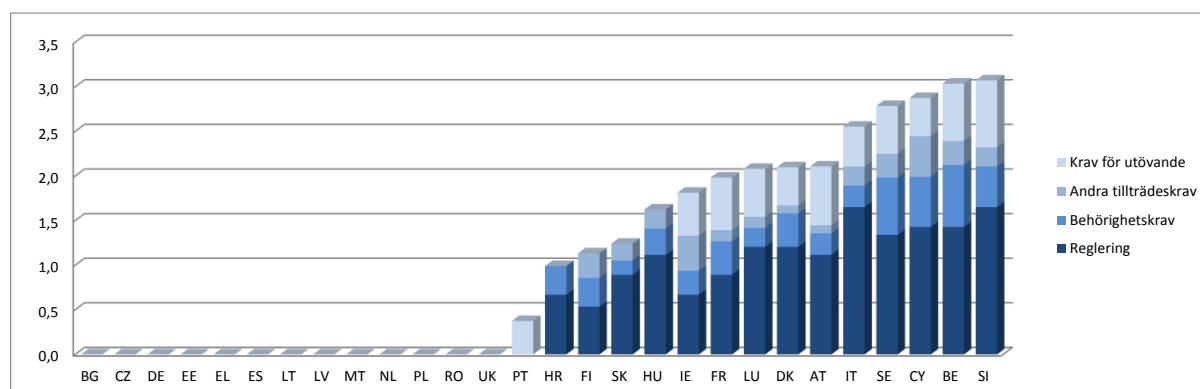
Österrike och **Ungern** bör bedöma proportionaliteten i förbudet mot att yrket utövas av både patent-/varumärkesombud och andra yrken.

Österrike, Tyskland, Ungern och **Polen** bör bedöma proportionaliteten i kraven om aktieinnehav.

II.6. Fastighetsmäklare

Regleringsmetoderna inom fastighetssektorn varierar avsevärt mellan olika länder. I vissa medlemsstater har yrket reglerats under en lång tid (t.ex. i **Österrike** där det har reglerats sedan 1973), och i andra infördes regleringen på senare tid (t.ex. 2011 i **Irland**). Tre länder verkar ha för avsikt att reglera tillgången till detta yrke (**Tjeckien, Tyskland** och **Slovakien**). Däremot har **Nederländerna, Polen** och **Portugal** nyligen valt att avreglera yrket.

Diagram 7: Begränsningsindikator: Fastighetsmäklare



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 7 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av yrket som fastighetsmäklare, enligt den nya begränsningsindikatorn.

Yrket är reglerat i 14 medlemsstater: **Österrike, Belgien, Kroatien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Ungern, Irland, Italien, Luxemburg, Slovakien⁴⁹, Slovenien och Sverige**. I de flesta länder regleras yrket genom reglerade verksamhetsområden. **Cypern, Belgien, Danmark, Finland,⁵⁰ Irland, Italien, Luxemburg och Slovenien** reglerar yrket genom ett reglerat verksamhetsområde samt genom ett titelskydd. I **Spanien** regleras yrket som fastighetsmäklare i vissa fall regionalt.

De flesta länder har liknande verksamhet som är förehållen fastighetsmäklare. Denna består i huvudsak av att fungera som mellanhand mellan köpare och säljare av fastigheter och att ge rådgivning. I vissa fall utför dock fastighetsmäklare andra uppgifter än att sammanföra transaktionsparter och ge rådgivning till dem, och några av dessa verksamheter är ganska komplicerade. I de nordiska länderna ger licensierade fastighetsmäklare exempelvis juridisk rådgivning inom ramen för deras expertis (i **Sverige** bistår exempelvis registrerade fastighetsmäklare vid utarbetandet av lämplig dokumentation, och de kan även ge rådgivning i fråga om avtalsbestämmelser). I **Finland** medverkar fastighetsmäklare vid de flesta transaktioner som rör försäljning och köp av andelar i bostadsaktiebolag, utan att något separat godkännande av en officiell notarie krävs. När det gäller **Danmark och Italien⁵¹** nämns fastighetsvärdering, och i **Österrike** får endast fastighetsmäklare företräda parter inför offentliga myndigheter/domstolar (om detta inte är förbehållet advokater) och genomföra offentliga auktioner av egendom. I **Belgien och Frankrike** deltar fastighetsmäklare i verksamhet som rör förvaltning av samägande och egendomsförvaltning i egenskap av förvaltare.

Fastighetsmäklare, advokater eller notaries utför ofta samma slags uppgifter. I enstaka fall verkar det dock som att enbart kvalificerade fastighetsmäklare får utföra åtminstone vissa uppgifter (**Österrike, Cypern, Irland, Luxemburg, Sverige och Slovenien**).

De flesta länder kräver två till tre års utbildning som också kan behöva kompletteras med praktik, yrkeserfarenhet eller ett prov. I vissa av de strängaste fallen kan sådan reglering delvis förklaras av att fastighetsmäklare anförtros vissa mer komplicerade uppgifter (t.ex. i **Österrike, Danmark och Sverige**). Detta står i kontrast till länder som **Kroatien, Finland, Ungern och Italien**, som har relativt låga kvalifikationskrav. I **Ungern** varar utbildningen endast i sex månader, medan det i **Finland** bara krävs ett godkänt prov och ingen specifik utbildning eller tidigare yrkeserfarenhet. I **Kroatien och Italien** får personer med gymnasieexamen genomgå ett obligatoriskt prov, och i **Italien** måste personerna även ha genomgått en 80 timmar lång utbildning.

I de flesta fall finns alternativa sätt att erhålla de kvalifikationer som krävs. Endast i **Belgien, Kroatien, Cypern, Italien, Finland och Sverige** verkar det bara finnas ett sätt att få kompetens som fastighetsmäklare.

Både i länder med en relativt låg regleringsnivå och i länder som ställer högre krav tillämpas olika sätt för att säkerställa konsumentskydd och bedrägeribekämpning. De flesta länder kräver obligatorisk registrering hos yrkesorgan eller statliga organ samt obligatorisk yrkesansvarsförsäkring, men andra kräver också att yrkesutövarna ska styrka att de inte har dömts för något brott eller har god vandel,⁵² eller att de ska lämna ett intyg om finansiell

⁴⁹ Slovakien betraktar inte detta som ett reglerat yrke, eftersom endast handelsverksamhet regleras. För mer information, se det arbetsdokument som bifogas detta meddelande.

⁵⁰ I Finland ges ett titelskydd, men lagen föreskriver även att ansvariga chefer och minst hälften av dem som bedriver mäklarbyråns arbete ska ha erforderliga kvalifikationer.

⁵¹ I Ungern, Lettland och Litauen regleras värderingsmän för fast egendom som ett separat yrke.

⁵² Österrike, Slovenien, Ungern och Italien.

ställning/finansiell säkerhet⁵³. Obligatoriska kompetensutvecklingskrav är inte betydande i fråga om varaktighet, och man fann att sådana endast ställs i fem länder⁵⁴.

I några få länder finns det ett uttryckligt förbud mot vissa oförenliga verksamheter. Ett sådant förbud är dock i vissa fall mer omfattande än ett enbart allmänt förbud mot intressekonflikter (t.ex. **Italien** och **Sverige**). I **Italien** får fastighetsmäklare exempelvis inte inneha en offentlig anställning (utom på deltid) eller vara involverade i någon annan verksamhet som egenföretagare eller entreprenör. I **Slovenien** ställs krav på medborgarskap för bedrivande av fastighetsverksamhet⁵⁵.

I länder som inte reglerar yrket skyddas däremot konsumenternas intressen på andra sätt, t.ex. genom den allmänna konsumentskyddslagstiftningen, civil- och straffrätten samt yrkesetiska regler. Självreglering och frivilliga certifieringssystem är andra alternativ till reglering. Så är fallet exempelvis i **Tjeckien**, **Litauen**, **Nederländerna**, **Polen** och **Förenade kungariket**.

Rekommendationer

Österrike, Cypern, Irland, Luxemburg, Slovenien och Sverige bör beakta möjligheten att låta andra yrkesutövare få tillträde till de verksamheter som för närvarande endast är förbehållna fastighetsmäklare.

Österrike, Belgien, Cypern, Danmark, Frankrike, Irland, Slovakien och Sverige bör utvärdera i vilken utsträckning varaktigheten av de obligatoriska kvalifikationskraven är nödvändig mot bakgrund av de uppgifter som fastighetsmäklare utför och målen med regleringen.

Belgien, Kroatien, Cypern, Finland, Italien och Sverige bör överväga möjligheten till alternativa vägar till yrket.

Belgien bör utvärdera behovet av begränsningar gällande aktieinnehav och rösträtter.

Slovenien bör ompröva sitt medborgarskapskrav för fastighetsmäklare.

I den kommande reformen bör **Tjeckien** undvika omfattande reglering och noggrant bedöma om konsumentskydd kan garanteras genom mindre restriktiva åtgärder, t.ex. genom att införa en skyddad titel.

Tyskland bör övervaka de diskussioner som pågår om att införa ny reglering och basera samtliga regleringsförändringar på välgrundade proportionalitetsbedömningar.

Italien bör utvärdera behovet av och proportionaliteten i förbud mot oförenlig verksamhet.

Spanien bör granska befintliga regionala regleringar, eftersom de kan skapa förvirring när det gäller tillträdet till och utövandet av detta yrke och skapa hinder för rörligheten.

Slovakien bör ta bort kravet om att personer som har kvalifikationer från andra EU-medlemsstater måste genomgå ett förfarande för akademiskt erkännande av examensbevis.

II.7. Turistguider

Yrket som turistguide regleras i 14 medlemsstater, nämligen **Österrike, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Litauen, Malta, Rumänien,**

⁵³ Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Finland och Ungern.

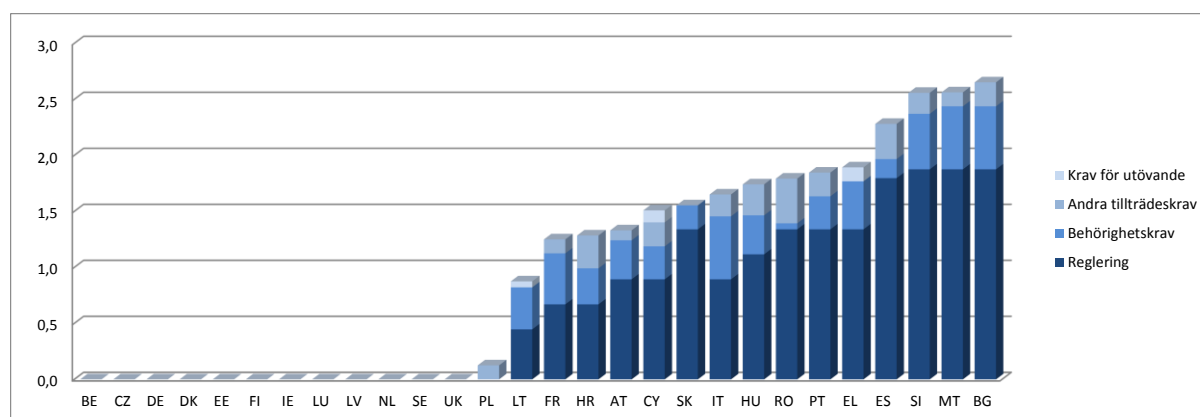
⁵⁴ Belgien, Frankrike, Irland, Sverige och Slovenien.

⁵⁵ Det stadgas om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer som erhållits i andra medlemsstater, men utländska medborgare som erhållit kvalifikationer i Slovenien verkar inte omfattas av dessa regler.

Slovakien, Slovenien och Spanien. Det finns tämligen stora skillnader när det gäller regleringens omfattning. Det är vanligare med reglering i den södra delen av Europa och runt Medelhavet. Regleringen görs vanligtvis med hänvisning till kulturella, historiska och arkeologiska skäl samt skäl som rör det konstnärliga kulturarvet och värdet av detta.

Både turistnäringen i sig och konsumenternas beteende har utvecklats de senaste åren, och i dag kan man få allt större kunskap om kultur och kulturarv på annat sätt, bl.a. genom digitala informationskällor. Motiveringen till och proportionaliteten i regleringen av turistguider måste bedömas noggrant för att säkerställa att begränsningar endast görs där så är nödvändigt för att förhindra skada på en medlemsstats kulturella rikedom.

Diagram 8: Begränsningsindikator: Turistguider



Källa: Europeiska kommissionen, november 2016.

Diagram 8 visar medlemsstaternas relativa position i termer av begränsningar när det gäller tillträde till och utövande av yrket som turistguide, enligt den nya begränsningsindikatorn.

Det finns stora skillnader även mellan de reglerande medlemsstaterna. **Bulgarien, Malta, Spanien och Slovenien** föreskriver ett förbehållet verksamhetsområde samt titelskydd, men de flesta medlemsstater reglerar yrket endast genom förbehållen verksamhet⁵⁶.

Omfattningen av de förbehållna verksamheterna skiljer sig avsevärt åt mellan medlemsstaterna. I **Österrike och Bulgarien** finns det ett mycket brett utbud av verksamheter som endast får utövas av personer som innehar särskilda yrkeskvalifikationer, vilket även omfattar guidning av personer för att visa och förklara den sociala och politiska situation som råder i vissa nationella och internationella sammanhang, guidning av personer vid idrottsevenemang och sociala evenemang och eskort av turister från flygplatsen till hotellet. Det måste dock betonas att ett reglerat verksamhetsområde är en begränsning som endast bör göras i absolut nödvändiga fall för att skydda ett allmänintresse.

Förbehållna verksamhetsområden som styrs på regional nivå i länder med regionalt självstyre förtjänar dessutom särskild uppmärksamhet, om verksamheterna är geografiskt begränsade inom en medlemsstat, t.ex. **Kroatien, Italien och Spanien**. Yrkesutövare kan följaktligen bli tvungna att skaffa sig olika kvalifikationer och auktorisationer i en och samma medlemsstat, om de vill bedriva sin verksamhet i mer än en region. Sådana skillnader försvårar tillträdet till och utövandet av yrket⁵⁷ och kan väcka frågor om förenligheten med unionsrätten.

⁵⁶ För mer information om regleringen av detta yrke och om tillhörande yrken som reseledare eller reseförmidlare, se den rapport som utarbetats inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen.

⁵⁷ Se även arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om kontroller av den inre marknaden för tjänster, SWD(2012)147, som åtföljer kommissionens meddelande om genomförandet av tjänstedirektivet, COM(2012)261.

Olika yrkeskvalifikationer krävs i de reglerande medlemsstaterna. Kvalifikationsnivån varierar från yrkesutbildning till akademisk utbildning, från ett år i **Cypern** till fem år i **Italien**.

I **Grekland** krävdes tidigare ett examensbevis från turistguideutbildning, men personer som innehar särskilda allmänna examensbevis, t.ex. inom arkeologi, historia, socialantropologi och etnologi, kan numera få en turistguidelicens efter en särskild utbildning på två månader. I **Italien** består kvalificeringsprovet av ett skriftligt prov, som handlar om det historiska och konstnärliga arvet i ett visst område i en region, samt av en intervju. I **Italien** och **Spanien** finns flera olika regleringar beroende på vilken region som reglerar yrket och kraven. De flesta medlemsstater uppger att det krävs mycket specifik kunskap om landet, t.ex. om landets historia och konst (t.ex. **Cypern** och **Slovenien**).

Kroatien, Slovenien och **Spanien** anordnar statliga prov för turistguider.

Inga begränsningar finns för yrket i fråga om rättslig form, aktieinnehav eller företagsledning.

En förteckning över platser där endast personer med särskilda kvalifikationer får arbeta som guider och bestämmelser om hur sådana specifika kvalifikationer får erhållas kan också skapa omotiverade begränsningar, om de faktiska skälen till att det ska finnas en förteckning för respektive plats inte har undersökts och om proven endast anordnas vartannat år, vilket verkar vara fallet i **Italien**. I andra medlemsstater, som **Frankrike**, får endast auktoriserade turistguider arbeta vid ett visst antal historiska monument. I **Kroatien** föreskriver lagen uttryckligen att tjänster som tillhandahålls av expertguider vid museum, gallerier, skyddade naturområden, arkeologiska platser osv. inte ska betraktas som turistguideverksamhet. Detta kan leda till en splittrad marknad och lägga en betydande börda på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater vilka visar runt turister i olika delar av ett land och inte begränsar sin guidning till en viss plats.

Rekommendationer

Alla reglerande medlemsstater bör överväga om regleringen av yrket är motiverad och proportionerlig.

Österrike, Bulgarien, Malta och **Slovenien** bör överväga att införa en mer exakt definition av de förbehållna verksamhetsområdena med tanke på att definitionen av de begränsade verksamheterna är mycket bred eller odefinierad.

Kroatien och **Italien** bör i) klargöra regelverket för turistguider med tanke på de skilda regionala regleringarna som tycks hindra tillträdet till marknaden och påverkar nationella tjänsteleverantörer samt de som tillhandahåller temporära tjänster, och ii) granska förteckningen över platser som är förbehållna personer med särskilda kvalifikationer och bedöma proportionaliteten i varje begränsning.

Spanien bör i) granska tillträdet till verksamheten som turistguide, som för närvarande skiljer sig åt mellan autonoma regioner, vilket begränsar tillträdet till och utövandet av yrket för etablerade tjänsteleverantörer samt för dem som tillhandahåller temporära tjänster, och ii) se till att auktorisationer är giltiga i hela landet.