



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.12.2011  
SEK(2011) 1559 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING**

*Följedokument till*

**förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv**

**om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och  
förordningen om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre  
marknaden**

{KOM(2011) 883 slutlig}

{SEK(2011) 1558 slutlig}

# ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

## SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

### *Följedokument till*

#### **förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv**

#### **om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden**

### **1. INLEDNING**

I direktivet om yrkeskvalifikationer<sup>1</sup> anges villkoren för erkännande av yrkeskvalifikationer om man är etablerad i en annan medlemsstat, samt villkoren för en tillfällig flytt till en annan medlemsstat.

Moderniseringen av systemet för erkännande av yrkeskvalifikationer är en av de 12 insatser som ingår i inre marknadsakten och som ska skapa tillväxt och öka förtroendet. Det bygger på en grundlig utvärdering av direktivet som genomfördes under perioden mars 2010-maj 2011.

### **2. SUBSIDIARITETSPRINCIPEN**

Reglerna för erkännande av yrkesbehörighet fastställs i direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer. Ändringar av detta regelverk innebär en anpassning av direktivet, men inte ett nytt direktiv.

### **3. MÅL**

Utgående från en analys av de problem som presenterades i nästa avsnitt är initiativets viktigaste mål att underlätta rörligheten för yrkesverksamma och handeln med tjänster inom EU. Dessutom vill man bättre kunna hitta lämpliga kandidater för högkvalificerade arbetstillfällen och ge arbetssökande bättre möjligheter .

### **4. PROBLEMDEFINITION, ALTERNATIV OCH DERAS KONSEKVENSER**

Identifiering av problemområden grundar sig huvudsakligen på resultatet av bedömningen och reaktionerna på den grönbok kommissionen lade fram den 22 juni 2011.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22).

## 4.1. Information och e-förvaltning för allmänheten

Yrkesverksamma som försöker få sina kvalifikationer erkända har fortfarande problem med att hitta rätt behörig myndighet och veta vilka handlingar som de måste skicka in.

Ett annat problem är att elektroniska medel fortfarande bara används i ytterst begränsad omfattning i erkännandeförfarandena. Hälsovårdspersonal och arbetssökande kan inte dra nytta av de möjligheter som skapas genom de gemensamma kontaktpunkter som inrättats inom ramen för tjänstedirektivet. I konsekvensanalysen identifierades fyra tänkbara alternativ: 1). Ingen åtgärd på EU-nivå. 2). Stärka de nationella kontaktpunkterna. 3). Medlemsstaterna tillhandahåller en central onlinepunkt för tillgång till information och för genomförandet av erkännandeförfaranden. 4). Tillämpningsområdet för de gemensamma kontaktpunkterna utvidgas.

Alternativ 4 är att föredra, eftersom det skulle innebära att medlemsstaterna gör alla uppgifter och förfaranden tillgängliga via de gemensamma kontaktpunkter som de yrkesverksamma sannolikt kommer att utnyttja.

## 4.2. Effektiva erkännandeförfaranden

### 4.2.1. Erkännandeförfarandenas längd

I direktivet föreskrivs särskilda tidsfrister för behandling av ansökningar om erkännande (3 eller 4 månader). Dessa tidsfrister verkar inte vara anpassade till behoven på arbetsmarknaden. Det verkar dessutom som om de ofta inte respekteras. Den ökande användningen av informationssystemet för den inre marknaden (IMI) i har underlättat utbyte av information mellan de behöriga myndigheterna, men förefaller inte ha påskyndade förfarandena för allmänheten.

Fyra olika alternativ undersöks: 1). Ingen ändring av nuvarande politik. 2). Bättre efterlevnadskontroll (genomförd av kommissionen) i enskilda ärenden. 3). Kortare tidsfrister för alla yrken än vad som anges i direktivet. 4). Hemmedlemsstaten involveras, och det skapas ett europeiskt kort för yrkesmässig rörlighet.

Alternativ 4 bör föredras eftersom det behandlar problemet uppströms och skapar gynnsamma villkor för att påskynda erkännandeförfarandena. Det innehåller strängare tidsfrister men tillhandahåller också de nödvändiga instrumenten (yrkeskort) för att uppfylla dem. Alternativet kräver begränsade investeringar från kommissionen och skulle ha positiv inverkan på erkännandekostnaderna i medlemsstaterna. Det kan emellertid kräva ytterligare ansträngningar från vissa medlemsstater.

### 4.2.2. Motivering och organisation av kompensationsåtgärder

Problemen på detta område är främst att de beslut som fattats av de behöriga myndigheterna saknar motivering, och hur kompensationsåtgärder organiseras.

I konsekvensanalysen anges följande alternativ: 1). Ingen ändring av nuvarande politik. 2). Utveckla övergripande riktlinjer för användning och organisation av kompensationsåtgärder. 3). Optimera användningen av kompensationsåtgärder. 4). Alternativ 3 plus regelbunden organisation av kompensationsåtgärder.

Slutsatsen är att alternativ 4 är det effektivaste eftersom det behandlar alla identifierade problem.

#### *4.2.3. Avsaknad av gemensamma plattformar*

Gemensamma plattformar har införts för att underlätta genomförandet av det allmänna erkännandesystemet. Trots flera försök har hittills ingen gemensam plattform inrättats i praktiken.

I konsekvensanalysen analyseras följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Avskaffa konceptet gemensamma plattformar. 3). Se över konceptet gemensam plattform. 4). Harmonisera minimikrav för utbildning för nya yrken.

Alternativ 3 erbjuder den effektivaste lösningen för yrkesverksamma som därmed får erkännande utan kompensationsåtgärder.

### **4.3. Systemet för automatiskt erkännande: funktion**

#### *4.3.1. Anmälan av nya examensbevis*

Utvärderingen visar att det förfarande för anmälan och granskning av nya examensbevis i arkitektur anses vara betungande. Dessutom respekteras minimi-utbildningskraven för de sex yrkena inom hälso- och sjukvårdssektorn kanske inte alltid i praktiken. Dessa minimikrav är obligatoriska för alla medlemsstater.

I konsekvensanalysen identifieras följande handlingsalternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Nationell regelefterlevnad. 3). Överensstämelseorgan på EU-nivå.

Slutsatsen är att alternativ 2 bör föredras, eftersom det skulle skapa bättre förutsättningar för snabbare anmälan av examensbevis, lätta bördan i samband med granskningen av examensbevis och sörja för att minimikrav för utbildning respekteras.

#### *4.3.2. Anpassningar av minimikraven för fortbildning*

Minimikraven på fortbildning som fastställs i direktivet speglar inte nödvändigtvis den vetenskapliga och tekniska utvecklingen och de senaste reformerna på utbildningsområdet.

a). Klargörande av minimikraven på fortbildningens längd för läkare, sjuksköterskor och barnmorskor: Minimilöptiden för utbildning anges i år eller utbildningstimmar. Detta har givit upphov till olika tolkningar av huruvida de båda kriterierna ska ses som två alternativ eller är kumulativa. Följande alternativ beaktas: 1). Ingen åtgärd 2). Utesluta ett av de två kriterierna. 3). Kombination av de båda kriterierna och anpassning av antalet år för läkare. 4). Alternativ 3 plus en hänvisning till ECTS (Europeiska systemet för överföring av studiemeriter).

Den bästa lösningen är alternativ 4, eftersom det klargör lagstiftningen (antal år och timmar tillämpas tillsammans) och ger den flexibilitet som behövs för läkare (antal utbildningstimmar fördelas över minst fem år).

b). Behörighetskrav för sjuksköterskor och barnmorskor: Inträdeskrav för sjuksköterske- och barnmorskeutbildning är för närvarande minst 10 års allmän utbildning. Med tanke på utvecklingen av dessa yrken har berörda parter hävdade att utbildningen bör förlängas till 12 år allmän utbildning, så som redan är fallet i 24 medlemsstater. Följande alternativ undersöks:

- 1). Ingen åtgärd
- 2). Kräva 12 år för båda yrken.
- 3). Uppdatera kravet endast för barnmorskor.
- 4). Kräva 12 år eller motsvarande för båda yrken och medge en övergångsperiod.

Det rekommenderande alternativet är alternativ 4. Det ger medlemsstaterna möjlighet att utbilda mer kvalificerade och oberoende sjuksköterskor och barnmorskor och upprätthåller förtroendet för sjuksköterske- och barnmorske kvalifikationer som förvärvats i en EU-medlemsstat.

c). Öppnandet av nya apotek: Genom ett undantag som antogs 1985 har medlemsstaterna möjlighet att inte bekräfta apotekarerkännanden för grundandet eller förvaltningen av nya apotek. Detta är en diskriminering mot EU-medborgare. I konsekvensanalysen analyseras följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Upphäva denna bestämmelse. Alternativ 2 är att föredra eftersom det undanröjer den nuvarande diskrimineringen på grund av att kvalifikationer erhållits i utlandet.

d). Lägsta utbildningskrav för arkitekter: De återspeglar inte längre den rådande normen för arkitektutbildning. Dessutom omfattar direktivet inte krav för hur man till fullo kvalificerar sig som arkitekt, särskilt vad gäller praktiska erfarenheter. Följande alternativ beaktas: 1). Inga åtgärder. 2). Utbildningens längd ökas från 4 till 5 år. 3). Öka utbildningstiden till fem år och inbegripa praktisk erfarenhet med handledning under 2 år. 4). Arkitektutbildningen förlängs till 6 år, bestående av minst 4 års universitetsutbildning och minst 1 års praktisk erfarenhet.

Alternativ 4 är att föredra eftersom det bättre anpassar direktivets krav till allmänt accepterade standarder.

#### *4.3.3. Automatiskt erkännande på grundval av yrkeserfarenheter*

Återkoppling från behöriga myndigheter visar att Förenta nationernas internationella näringsgrensindelning (ISIC) från 1958, som ligger till grund för bilaga IV, inte alltid möjliggör en identifiering av de yrken som bör omfattas av automatiskt erkännande. Det skapar osäkerhet kring rättsläget för yrkesverksamma.

Följande alternativ beaktas i konsekvensbedömningen: 1). Ingen åtgärd 2). Omedelbar ersättning av 1958 års ISIC-klassificering med en annan klassificering. 3). Uppdatering av 1958 års ISIC-klassificering med den senaste ISIC-klassificeringen från 2008. 4). Införande av mer flexibilitet för att möjliggöra en framtida modernisering av klassificeringen.

Alternativ 4 bör föredras: Det möjliggör översyn av klassificeringen av verksamheter i ett senare skede, på grundval av resultaten av en studie för att bedöma effekterna på olika berörda parter.

## **4.4. Etablering i en annan medlemsstat**

### *4.4.1. Kvalifikationsnivåer*

Om skillnaden mellan en sökandes kvalifikationsnivå och den kvalifikation som krävs i värdmedlemsstaten uppgår till minst två kvalifikationsnivåer ska den sökande uteslutas från förmånerna enligt direktivet, t.ex. förfarandegarantier. Relevansen av kvalifikationsnivåerna i

direktivet har ifrågasatts, främst på grund av bristande överensstämmelse med den europeiska referensramen för kvalifikationer<sup>2</sup>.

Följande alternativ beaktas i konsekvensbedömningen: 1). Ingen åtgärd på EU-nivå. 2). Förenkla klassificering av utbildningsnivåer. 3). Stryka klassificering i direktivet.

Alternativ 2 är att föredra eftersom det skulle minska den nuvarande rättsliga osäkerheten kring ansökningar som granskas under fördraget. Den nuvarande klassificeringen skulle fortsätta att vara en referenspunkt för jämförelse av kvalifikationer.

#### 4.4.2. *Partiell tillgång*

Den ekonomiska verksamhet som förknippas med en viss yrkeskategori kan skilja sig betydligt från en medlemsstat till en annan. Ett lämplighetsprov eller anpassningstid kompenserar kanske inte alltid för dessa skillnader. Som ett alternativ till slutförandet av ny utbildning i värdmedlemsstaten har EU-domstolen fastställt principen om partiell tillgång till ett yrke<sup>3</sup>.

I konsekvensanalysen övervägdes följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Införa möjlighet till partiell tillgång för alla yrken i direktivet. 3). Införa möjlighet till partiell tillgång i direktivet, men utesluta yrken som kan påverka folkhälsan.

Alternativ 3 är lämpligast. Det kan minska hindren för rörligheten och samtidigt ta hänsyn till konsumentskydd och patientsäkerhet.

#### 4.4.3. *Rörlighet mellan medlemsstater som inte reglerar och sådana som reglerar (etablering)*

Yrkesverksamma från länder utan reglering är för närvarande skyldiga att styrka två års yrkeserfarenhet inom de senaste tio åren eller bevisa att de har avslutat en "reglerad utbildning" som är anpassad till det specifika yrket.

I konsekvensanalysen redogörs det för följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Bredda begreppet reglerad utbildning. 3). Avlägsna alla särskilda krav.

Alternativ 3 är lämpligast, eftersom det skulle förenkla de administrativa kraven för yrkesverksamma från oreglerade länder.

### 4.5. **Tillfällig flytt**

Införandet av en särskild ordning för fritt tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster var den viktigaste förändringen i yrkeskvalifikationsdirektivet under 2005. Behöriga myndigheterna rapporterade dock begränsade erfarenheter med detta. Detta kan ha att göra med den rättsliga krav som ställs på yrkesutövare och bristen på klarhet i vissa bestämmelser.

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EUT 2008/C 111/1):

<sup>3</sup> Mål C-330/03 av den 19 januari 2006, REG 2006 s. I-801.

#### *4.5.1. Krav som ställs på yrkesutövare från oreglerade medlemsstater*

Följande alternativ presenteras: 1). Ingen åtgärd 2). Bredda begreppet reglerad utbildning. 3). Undanta yrkesverksamma som åtföljer konsumenter.

Alternativ 3 erbjuder flexibilitet och en mer effektiv lösning, även om det endast berör en mindre andel av yrkesverksamma. Verksamhet som medför risker för folkhälsa och säkerhet bör uteslutas från alternativ 3.

#### *4.5.2. Tillfällig rörlighet med förhandskontroll av kvalifikationerna*

Flera alternativ diskuteras: 1). Ingen åtgärd 2). Medlemsstater utarbetar en förteckning över yrken med hälso- och säkerhetsaspekter. 3). Kommissionen fastställer en förteckning över yrken med inverkan på hälsa och säkerhet.

Alternativ 2 bör föredras eftersom det gör de befintliga bestämmelserna entydigare utan stora ytterligare kostnader.

#### *4.5.3. Bristande klarhet om ordningens tillämpningsområde*

I konsekvensanalysen övervägdes följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Ge en vägledning till behöriga myndigheter. 3). Ange en maximal löptid/frekvens för "tidsbegränsat och tillfälligt tillhandahållande av tjänster".

Slutsatsen är att alternativ 2 är att föredra eftersom det utgör en icke-bindande och flexibel lösning i linje med EU-domstolens rättspraxis och samtidigt ger behöriga myndigheter den vägledning de behöver .

### **4.6. Direktivets tillämpningsområde**

Direktivet gäller endast i viss mån för innehavare av kvalifikationer från tredjeländer, och täcker inte färdigkvalificerade yrkesverksamma och notarier.

#### *4.6.1. Ej färdigkvalificerade yrkesverksamma*

Följande alternativ diskuteras: 1). Ingen åtgärd 2). Utvidga direktivets tillämpningsområde. 3). Alternativ 2 plus klargörande av situationen i hem-medlemsstaten.

Alternativ 3 är den mest effektiva lösningen eftersom det inte bara organiserar rörligheten för yrkespersonen till värdmedlemsstaten utan också dennas återvändande till hemlandet.

#### *4.6.2. Kvalifikationer från tredjeländer*

Tre alternativ har diskuterats: 1). Ingen åtgärd 2). Minska kravet från 3 till 2 års yrkeserfarenhet. 3). Utvidga direktivets tillämpningsområde för att omfatta erkännande av kvalifikationer från tredjeländer (för första erkännande).

Alternativ 1 är att föredra eftersom de två andra alternativen inte stöds av medlemsstaterna och visar sig vara för ambitiösa i dagsläget.

#### 4.6.3. *Notarier*

I konsekvensanalysen övervägdes följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Undanta notarier från direktivet. 3). Att utvidga direktivets räckvidd till etablering, 4). Etablering med begränsat tillhandahållande av tjänster. 5). Fullständig tillämpning av direktivet.

Slutsatsen är att alternativ 4 är bäst anpassat till yrkets särdrag.

### **4.7. Patientskydd**

Folkhälsa visade sig vara ett särskilt problem under utvärderingen av direktivet.

#### 4.7.1. *Garantier om yrkesverksammas status*

Vissa aktörer, och även några regeringar, föreslår att fortlöpande yrkesmässig utveckling görs obligatorisk för hälso- och sjukvårdspersonal enligt direktivet. Behöriga myndigheter är också oroliga för läkare eller sjuksköterskor som inte utövat sitt yrke i många år eller som stängts av på grund av disciplinära eller straffrättsliga sanktioner.

Följande alternativ diskuteras: 1). Ingen åtgärd 2). Att lägga till nya krav på fortlöpande yrkesmässig utveckling och aktuell yrkeserfarenhet. 3). Att lägga till nya på aktuell yrkeserfarenhet. 4). Införandet av en varningsmekanism i kombination med ökad öppenhet mellan medlemsstaterna om fortlöpande yrkesmässig utveckling.

Alternativ 4 är att föredra eftersom den effektivt kan minska riskerna för att hälso- och sjukvårdspersonal flyttar från en medlemsstat till en annan om de inte längre har tillstånd att utöva sitt yrke.

#### 4.7.2. *Garantier för språkkunskaper*

De yrkesverksammas språkkunskaper är en känslig fråga för patienter. Direktivet medför en skyldighet för den yrkesverksamma men fastställer inte några särskilda bestämmelser om hur medlemsstaterna bör se till att skyldigheten efterlevs. I detta avseende har farhågor rests i fråga om hälso- och sjukvårdspersonal.

I konsekvensanalysen analyseras följande alternativ: 1). Ingen åtgärd 2). Införa en systematisk kontroll av hälso- och sjukvårdspersonals språkkunskaper och harmonisera kontrollerna på EU-nivå. 3). Klargöra reglerna om hur kontroller av språkkunskaper för yrkesverksamma ska genomdrivas från fall till fall.

Alternativ 3 är att föredra, eftersom det säkerställer en balans mellan behovet av att garantera patientsäkerheten och den effektivitet som krävs för erkännandeförfaranden.

### **4.8. Brist på öppenhet och motivering av kvalifikationskrav inom de reglerade yrkena**

800 yrkeskategorier är reglerade inom EU. De reglerade yrkens uppgifter och den typ av kvalifikationer som krävs kan variera avsevärt från en medlemsstat till en annan.

Mot bakgrund av den aktuella debatten om antalet reglerade yrken (och Europaparlamentets begäran att minska antalet), förefaller det först och främst nödvändigt att säkerställa en större öppenhet och motivering av reglerade yrken.

I konsekvensanalysen analyseras följande alternativ: 1) Ingen åtgärd på EU-nivå. 2) Säkerställa större insyn när det gäller reglering av fria yrken. 3) Alternativ 2 plus inledning av en ömsesidig utvärdering, 4) Alternativ 2 plus införande av en särskild ordning för yrken som endast är reglerade i en enda medlemsstat.

Alternativ 3 bör föredras, eftersom det i praktiken skulle förbättra insynen och uppmuntra medlemsstaterna att bedöma och jämföra sina nationella bestämmelser.

## **5. ÖVERGRIPANDE FÖLJDER AV PAKETET**

Strategiska alternativ kombineras för att säkerställa initiativets inre samstämmighet. Konsekvenserna för berörda aktörer beaktas alltid, men också den administrativa bördan och de fullgörandekostnader som uppstår till följd av de alternativ som väljs.

## **6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING**

Specifika indikatorer har fastställts för övervakning av genomförandet av direktivet. Rapporteringsskyldighet har också förutsetts i syfte att bedöma hur de olika systemen för erkännande.