

Bruselj, 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

o priporočilih za reforme na področju regulacije poklicnih storitev

{SWD(2016) 436 final}

I. Regulacija poklicnih storitev in njeno ozadje

I.1 Politično ozadje

Bolj poglobljen in pravičnejši notranji trg je ena od desetih prednostnih nalog Komisije. Po mnenju Evropskega sveta ima oblikovanje „*bolj poglobljenega in pravičnejšega enotnega trga [...] ključno vlogo pri ustvarjanju novih delovnih mest, spodbujanju produktivnosti ter zagotavljanju privlačnega okolja za naložbe in inovacije*“¹.

Komisija je v strategiji za enotni trg za storitve in blago z dne 28. oktobra 2015² napovedala, da bo izdala smernice za države članice o potrebah po reformah na področju poklicnih storitev. Ta ukrep je eden od ukrepov in strategij za enotni trg, v zvezi s katerimi je Evropski svet pozval k hitrejšemu izvajanju do leta 2018³. Evropski parlament je potrdil pobudo Komisije v svojem Poročilu o strategiji za enotni trg⁴.

Regulacija poklicnih storitev je prednostna naloga držav članic. Njen cilj je zagotoviti zaščito ciljev splošnega interesa. Način, kako države članice regulirajo poklic, je posledica številnih dejavnikov, kot so pomembnost, da družba določi posebne cilje splošnega interesa, ki jih je treba zaščititi, učinkovitost različnih ureditev upravnega in sodnega nadzora, gospodarske razmere, relativni gospodarski pomen sektorja za zadevno državo in moč posebnih interesov.

Na podlagi kombinacije teh dejavnikov in pridobljenih ocen politike so bili sprejeti različni regulativni modeli. Obstoj različnih modelov ni sporen. Zato ni cilj neposredno ali posredno uvesti določen regulativni model po vsej EU.

Ne glede na to, kateri regulativni okvir je izbran, regulacija ustvarja ovire za delovanje enotnega trga ter zavira možnost za rast in ustvarjanje delovnih mest v gospodarstvih EU. Odprava takih ovir bi odprla možnosti ter pozitivno vplivala na produktivnost in konkurenčnost gospodarstva EU. Ne glede na model, ki se uporablja v posamezni državi ali regiji, kjer se omejitve lahko odpravijo ali spremenijo tako, da postanejo bolj sorazmerne, bi bilo treba to nalogo izvajati v korist državljanov, potrošnikov in strokovnjakov. Za ta namen bodo koristne izkušnje o najustreznejšem načinu za nadaljnje ukrepanje, pridobljene iz drugih držav članic.

Ovire za rast in trgovino lahko izvirajo iz navidezno manj pomembnih omejitev, katerih kumulativni učinki so lahko pogubni. Cilj tega sporočila ni le pomagati državam članicam pri odpravi določenih neutemeljenih vsebinskih omejitev, temveč zagotoviti „načelno“ regulativno ozaveščenost držav članic.

Priporočila za reforme v tem sporočilu obravnavajo številne različne zahteve, in sicer s primerjalno analizo, ob upoštevanju duha in dela, opravljenega pri medsebojnem ocenjevanju z državami članicami v zadnjih treh letih⁵. Priporočila so namenjena zagotovitvi podpore

¹ Sklepi Evropskega sveta z dne 28. junija 2016 ter 20. in 21. oktobra 2016. Evropski svet je že v svojih sklepih z dne 24. in 25. oktobra 2013 poudaril pomen medsebojne ocene reguliranih poklicev, ki je stekla pod okriljem Komisije, in pozval k hitremu napredku. V okviru tega procesa bi bilo treba prepoznati še preostale ovire pri dostopu do poklicev v državah članicah, oceniti kumulativni učinek vseh omejitev za določen poklic in predlagati ustrezne ukrepe.

² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Izpopolnitev enotnega trga: več priložnosti za prebivalstvo in gospodarstvo, COM(2015) 550 final.

³ Glej tudi sklepe Sveta za konkurenčnost z dne 29. februarja 2016, ki pozdravljajo redne smernice za posamezne države o reguliranih poklicih, tudi zaradi njihovega potenciala, da zagotovijo sorazmernost regulativnih zahtev v vseh državah članicah, ter poudarjajo, da je treba zagotoviti učinkovito in dosledno nadaljnje spremljanje. Svet je v svojih sklepih z dne 1. in 2. marca 2012 poudaril, kako pomembno je doseči napredek v zvezi z izboljšanjem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, zmanjšanjem števila reguliranih poklicev in odpravo neupravičenih regulativnih ovir.

⁴ 2015/2354(INI).

⁵ Za opis medsebojnega ocenjevanja glej točko I.2.

državam članicam pri oblikovanju regulativnega okolja, ki spodbuja rast, inovacije in ustvarjanje delovnih mest. Niso omejena na primere kršitve prava Unije, čeprav nekatere od navedenih zahtev lahko pomenijo tako kršitev.

Številne nedavne študije kažejo, da obstaja znaten neizkoriščen potencial pri razvoju poklicnih storitev. V eni od takih nedavnih študij Svetovne banke je bilo navedeno, da bi se lahko v primeru zmanjšanja ovir za storitve produktivnost po ocenah povečala za 5 %⁶. Druga študija je pokazala, da vstop in izstop podjetij znatno vplivata na stopnje dobička in alokacijsko učinkovitost v sektorju poklicnih storitev (pravnih, računovodskih, arhitekturnih in gradbenih)⁷. V oceni ekonomskega učinka izbranih ovir pri štirih poslovnih storitvah (arhitekti, gradbeni inženirji, računovodje in odvetniki), ki jo je leta 2015 izvedla Evropska komisija, je bil potrjen znaten ekonomski učinek na intenzivnost konkurence, dobičkonosnost sektorja in učinkovitost dodeljevanja sredstev⁸.

Poleg tega je sektor zaradi narave zagotavljanja storitev tesno povezan z drugimi gospodarskimi sektorji, kot je proizvodnja⁹. Glede na pomembnost trga storitev EU za celotno gospodarstvo EU je dobro delujoč trg storitev ključni element, na katerega je Komisija osredotočena pri spodbujanju ustvarjanja delovnih mest, rasti in naložb.

V tem sporočilu so opredeljene možnosti za izboljšanje regulativnega okolja za številne gospodarsko pomembne skupine poklicnih storitev. Priporočila za reforme so oblikovana za posamezne države članice, pri čemer se upošteva posebno vzpostavljeno regulativno okolje. Zaradi različnih regulativnih pristopov nimajo vse države članice enake potrebe po pregledu in spremembi regulacije. Zato se priporočila za posamezne države razlikujejo in nekatere države članice morda ne bodo prejele priporočil za eno ali več poklicnih storitev. Prav tako imajo lahko nekatere opredeljene potrebe po reformah v primerih ugotovitve kršitve prava EU resnejše in celo pravne posledice.

Komisija bo skupaj z državami članicami spremljala izvajanje priporočil iz tega sporočila in po potrebi predlagala ukrepe za odpravo preostalih ovir. Ti bi lahko vključevali izvršilne ukrepe zaradi morebitnih kršitev prava Unije ali zakonodajne predloge za odpravo preostalih obremenjujočih zahtev.

To sporočilo in njegova priporočila za reforme dopolnjujejo širši letni pregled rasti, ki ga je izvedla Komisija, saj zagotavljajo celovito in poglobljeno analizo, ki zajema vse države članice v izbranih sektorjih in skupinah poklicev, ter opredeljujejo konkretne možnosti reform v vseh državah članicah v teh sektorjih. Zagotavljajo bolj specifičen pristop na pomembnem področju za strukturne reforme ter, kjer je ustrezno, dopolnjujejo in podpirajo analizo Komisije in priporočila za posamezne države v okviru evropskega semestra.

I.2 Pravno ozadje

Poklicne storitve so zelo pomemben element gospodarstva držav članic in EU. Številne od njih so bistvenega pomena za druge udeležence na trgu in gospodarstvo kot celoto ter številne se izvajajo na občutljivih področjih, za katera so pogosto značilni asimetrične informacije in

⁶ Redno ekonomsko poročilo EU, jesen 2016, Skupina Svetovne banke.

⁷ „Product Market Review 2013 – Financing the real economy“ (Pregled trga proizvodov 2013 – financiranje realnega gospodarstva), European economy 8/2013, Evropska komisija.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14012?locale=sl>.

⁹ Glej na primer E. Fernández Corugedo in E. Pérez Ruiz, „The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation“ (Direktiva EU o storitvah: koristi nadaljnje liberalizacije), delovni dokument MDS, 2014. Rezultati te študije temeljijo na učinku nadaljnje liberalizacije na francosko gospodarstvo. Študija je zlasti pokazala, da bi povečanje skupne faktorske produktivnosti v drugem sektorju poslovnih dejavnosti (ki vključuje večinoma poslovne storitve) povzročilo znatna prelivanja v celotnem gospodarstvu.

dejavniki, povezani s širšimi cilji politike, kot so delovanje pravosodnega sistema, varnost grajenega okolja itd.

Vsaka država članica se sama odloči, ali je treba posredovati ter uvesti pravila in omejitve za dostop do ali opravljanje poklica, vendar se morata pri tem spoštovati načeli nediskriminacije in sorazmernosti. Države članice določijo cilj javnega interesa, ki ga želijo zaščititi, in izberejo najprimernejši način za njegovo doseg.

Zahteve, uvedene za poklicne storitve, so predmet sodne prakse Sodišča Evropske unije. Sodišče je večkrat razsodilo, da lahko nacionalni predpisi za poklice, vključno z zahtevami v zvezi s kvalifikacijami, tudi če se uporabljajo brez kakršne koli diskriminacije, ovirajo izvajanje ali zmanjšajo privlačnost temeljnih svoboščin državljanov in podjetij EU, ki so jim zagotovljene s Pogodbo¹⁰. Sodišče je tudi navedlo, da dejstvo, da ena država članica uvede manj stroga pravila kot druga država članica, ne pomeni, da so pravila te druge države članice nesorazmerna in nezdržljiva s pravom EU. Zato morajo države članice za vsak primer posebej oceniti, ali je treba uvesti omejitve za poklicne dejavnosti, pri čemer morajo upoštevati celoten regulativni okvir.

V številnih primerih je regulacija upravičena, npr. kar zadeva zdravstvena in varnostna vprašanja. Vendar je treba regulacijo redno pregledovati, da bi ustrezala svojemu namenu, da se upošteva spreminjajoče se okolje, npr. tehnične inovacije, bolj izobraženi potrošniki itd. Vzpostavljena pravila morda niso več najprimernejša in upravičena zaradi tehnološkega, družbenega ali tržnega razvoja. Slednji lahko ustvari tudi potrebo po regulativnih odzivih, na primer na področju izogibanja davkom in utaje davkov. Vendar ustrezen odziv ne vključuje nujno regulacije določenega poklica in je lahko širši, kot so pravila o obveznem razkritju, uvedena za morebitnega posrednika v davčnih zadevah.

Direktiva o poklicnih kvalifikacijah¹¹ je bila spremenjena že leta 2013 ter je uvedla preglednost in **medsebojno ocenjevanje**, pri katerem so države članice poročale, katere poklice regulirajo, in preučile ustrezne ovire, ki omejujejo dostop do nekaterih poklicev¹². Cilj tega medsebojnega ocenjevanja je bil preučiti vse regulirane poklice v vseh državah članicah, da bi se vzpostavilo regulativno okolje, ki bi bilo sorazmerno in prilagojeno dejanskim ciljem zaščite splošnih interesov. V tem okviru je bilo več poklicev obravnavanih kot primerov za prikaz različnih regulativnih pristopov v državah članicah, da bi se pridobil boljši vpogled v regulativne rešitve na področju poklicnih storitev drugih držav članic¹³ in omogočilo njihovo razumevanje.

Eden od zaključkov razprav o medsebojnem ocenjevanju je, da razlike med regulativnimi koncepti kot take ne pomenijo nujno, da je potrebna reforma. Čeprav so cilji javnega interesa, ki naj bi se zaščitili z regulacijo, podobni, pa bi se lahko stopnja regulacije tako razlikovala, da bi sprožila vprašanja glede izredno visoke stopnje posredovanja države v eni ali več državah. Omejitve bi lahko obstajale tudi v državah članicah, kjer poklic ni reguliran, na primer v državah, kjer imajo sistemi izdajanja spričeval pomembno vlogo na trgu.

¹⁰ Glej precedenčno zadevo C-340/89, *Vlassopoulou*, zadevo C-313/01, *Morgenbesser*, in zadevo C-345/08, *Pešla*.

¹¹ Direktiva 2005/36/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU.

¹² Sporočilo Komisije z dne 2. oktobra 2013 (COM(2013) 676) vključuje delovni načrt za izboljšanje preglednosti nacionalnih predpisov za poklice ter za ocenjevanje upravičenosti in sorazmernosti obstoječih pravil in razpravljanje o njima (medsebojno ocenjevanje). Pri tem postopku, ki se je začel leta 2014, so morale države članice najprej vnesti vse regulirane poklice v zbirko podatkov reguliranih poklicev skupaj z vsemi regulativnimi ukrepi, ki so jih izvedle za vsak naveden poklic. Nato so morale za uporabo teh informacij preučiti vpliv takih ukrepov in njihovo vrednost pri varovanju legitimnih javnih interesov.

¹³ Poročila, pripravljena po teh razpravah, so na voljo na http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_sl.

Na podlagi medsebojnega ocenjevanja morajo države članice Komisiji do 18. januarja 2016 predložiti **nacionalne akcijske načrte**, v katerih so opisane in utemeljene vse odločitve, ki so jih sprejele na podlagi te analize za ohranitev ali spremembo predpisov o poklicih¹⁴.

Sedem držav članic doslej še ni predložilo nacionalnega akcijskega načrta, in sicer **Ciper, Grčija, Irska, Madžarska, Malta, Slovenija in Španija**. Glede na vsebino predloženih nacionalnih akcijskih načrtov je raven prizadevanj zelo različna, pri čemer nekatere države članice opisujejo celovit pristop k pregledovanju zakonodaje ali ciljno usmerjene reforme v določenih poklicih, medtem ko druge kažejo precej omejeno pripravljenost za izvajanje reform. Pri nekaterih državah članicah se ukrepi, navedeni v načrtu, nanašajo na pretekle ukrepe, saj so že izvedle proces reform, čeprav to ne pomeni nujno, da ni možnosti za nadaljnje reforme. V drugih primerih se zdi, da primanjkuje politične volje za resen in odprt pregled trenutnega stanja.

Komisija je v svoji **strategiji za enotni trg** napovedala številne ukrepe¹⁵ za izboljšanje nacionalne regulacije poklicev, in sicer:

- storitveno izkaznico;
- izboljšan postopek uradnega obveščanja v skladu z direktivo o storitvah;
- smernice o posebnih potrebah po reformah po državah in poklicih;
- uvedbo analitičnega okvira za analizo sorazmernosti („preskus sorazmernosti“).

Za smernice o priporočilih za reforme in preskus sorazmernosti se lahko šteje, da se dopolnjujejo. Medtem ko je namen tega sporočila spodbuditi države članice h konkretnim prilagoditvam določenih poklicev obstoječemu regulativnemu okviru, je preskus sorazmernosti namenjen preventivnemu ukrepanju z določitvijo splošnega sklopa meril, ki bodo državam članicam v pomoč pri temeljitem ocenjevanju utemeljitev in potreb po prihodnji regulaciji poklicev v vseh sektorjih, preden se sprejme nova zakonodaja ali izvedejo kakršne koli spremembe obstoječih pravil. Priporočila za reforme in preskus sorazmernosti so namenjeni izboljšanju pristopov držav članic k regulaciji, ne da bi jim pri tem določali, kaj naj storijo, ampak z zagotavljanjem boljših regulativnih praks za zagotovitev sorazmernosti regulacije in preprečitev negativnih gospodarskih posledic.

Ti ukrepi pomenijo pobude, ki naj bi jih Komisija predstavila na podlagi člena 59(8) in (9) direktive o poklicnih kvalifikacijah. Razlog za ti dve pobudi sta leta 2016 potrdila Evropski parlament¹⁶ in Svet¹⁷. Svet je v svojih sklepih z dne 29. februarja 2016 pozdravil smernice o poklicnih storitvah za posamezne države in poudaril potrebo po doslednejših ocenah sorazmernosti regulativnih zahtev v zvezi s poklici¹⁸.

I.3 Gospodarsko ozadje

Boljše delovanje enotnega trga zagotavlja državam članicam EU prednosti na nacionalni in svetovni ravni. Vse storitve obsegajo 71 % BDP, kar je nekoliko več kot 10 bilijonov EUR in

¹⁴ Nacionalni akcijski načrt je del pravnih obveznosti, ki jih morajo države članice izpolniti pri prenosu direktive o poklicnih kvalifikacijah v nacionalno zakonodajo. Če države članice ne predložijo načrta, so izpostavljene tveganju, da se bo proti njim začel postopek za ugotavljanje kršitev. Nacionalni akcijski načrti so javno dostopni, glej <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20366?locale=sl>.

¹⁵ Ukrepi, ki vključujejo olajšanje čezmejnega delovanja zagonskih podjetij prek enotnega digitalnega portala, so bili sprejeti 22. novembra 2016, glej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_sl.htm.

¹⁶ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. maja 2016 o strategiji za enotni trg.

¹⁷ Sklepi Sveta o strategiji za enotni trg za storitve in blago z dne 29. februarja 2016.

¹⁸ Sklepi Sveta z dne 29. februarja 2016.

68 % vseh zaposlenih, tj. približno 150 milijonov oseb¹⁹. Vendar se na splošno priznava, da potencial enotnega trga za storitve še vedno ni v celoti izkoriščen.

Glede na podatke, ki so jih države članice sporočile v zbirko podatkov reguliranih poklicev, je trenutno v EU več kot 5 500 reguliranih poklicev²⁰. Med državami obstajajo velike razlike, pri čemer je Litva sporočila le 76, Madžarska pa kar 545 reguliranih poklicev²¹. Vendar te številke ne razkrivajo veliko o intenzivnosti (ali sorazmernosti) regulacije, njenem ekonomskem učinku ali značilnostih oseb, na katere vpliva.

Regulacija poklicnih storitev je namenjena zaščiti številnih ciljev splošnega interesa. Na podlagi posebnosti trga ter nacionalnih in političnih teženj so bili razviti številne metode in modeli. Regulacija je pogosto tudi celovita, saj zajema široko paleto regulativnih vprašanj, in pogosto vsebuje številne omejitve, vse od bolj ali manj splošnih posebnosti glede opravljanja nekaterih dejavnosti (rezervirane dejavnosti)²² in zaščite poklicnih nazivov²³ do omejitev glede oblik podjetij ali glede tega, kdo nadzira lastništvo ali upravljanje podjetij, ki zagotavljajo poklicne storitve. Četudi se s takimi predpisi v celoti doseže cilj politike, ni mogoče zanikati, da imajo znaten ekonomski učinek.

Točen ekonomski učinek regulacije poklicnih storitev je težko izmeriti in do nedavnega niti niso obstajali podatki v zvezi z razširjenostjo in vplivi regulacije poklicev na trgu dela EU. Komisija je v odziv na to pomanjkanje podatkov naročila prvo raziskavo, reprezentativno za celotno EU, da bi zagotovila podatke, potrebne za ugotavljanje razširjenosti reguliranih poklicev²⁴. V okviru raziskave, ki se je izvajala v prvem četrtletju leta 2015, je bil vzpostavljen stik z več kot 26 600 evropskimi državljani, pri čemer je bilo ugotovljeno, da regulacija neposredno vpliva na 22 % evropske delovne sile ali več kot 47 milijonov državljanov. Njena razširjenost se po Uniji razlikuje, in sicer od 14 % delovne sile na Danskem do 33 % v Nemčiji (glej graf 1).

Graf 1: Delež reguliranih poklicev v celotni delovni sili, 2015

¹⁹ Vir: statistika nacionalnih računov.

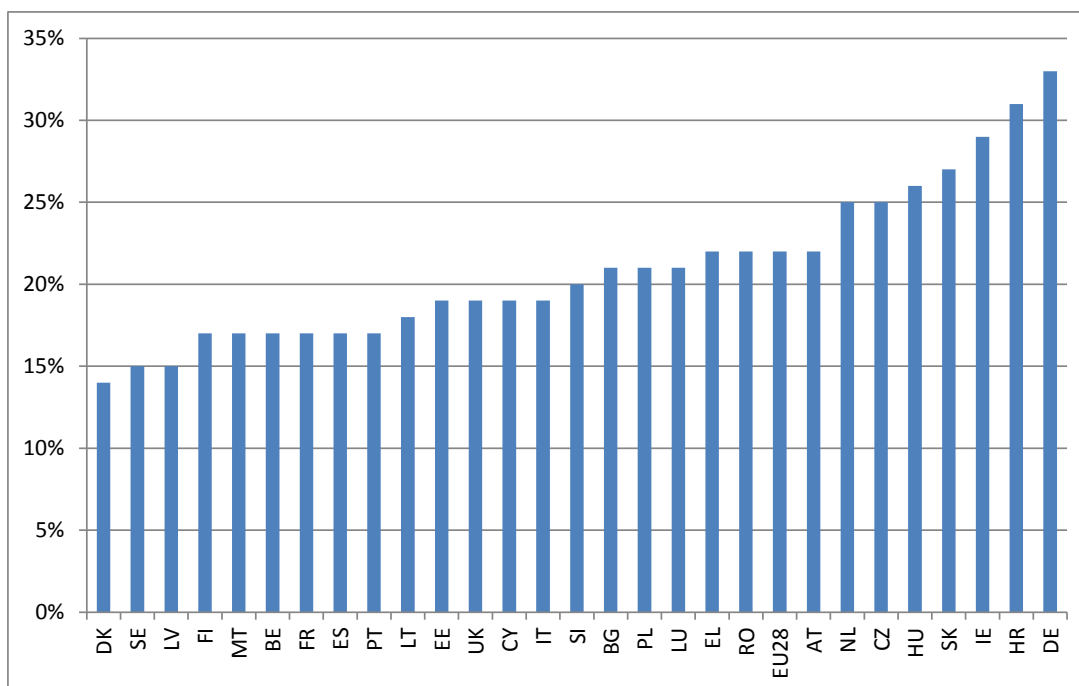
²⁰ Za vizualni prikaz regulacije poklicev v državah EU glej interaktivni zemljevid v zbirki podatkov reguliranih poklicev EU (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_sl). Zbirka podatkov vsebuje informacije o reguliranih poklicih, zajetih v Direktivi 2005/36/ES, in kaže, da je približno 600 različnih „splošnih poklicev“ predmet regulacije poklicev. V nacionalni terminologiji vsak splošni poklic običajno zajema veliko več poklicev. Vsak splošni poklic namreč vključuje več podpoklicev, s čimer se število reguliranih poklicev v EU poveča na približno 5 500.

²¹ Zbirka podatkov reguliranih poklicev EU, november 2016.

²² **Pojem rezerviranih dejavnosti** se ne nanaša vedno na regulirane dejavnosti. „Rezervirane dejavnosti“ bi lahko pomenile kakršno koli zahtevo, da mora biti opravljanje dejavnosti storitve rezervirano za osebo z določenimi poklicnimi kvalifikacijami.

²³ **Zaščita naziva** se nanaša na zakonodajo, ki osebam, ki izpolnjujejo določene zahteve, tj. najpogosteje osebam z določenimi kvalifikacijami, zagotavlja pravico do določenega poklicnega naziva (kot so odvetnik, arhitekt, turistični vodnik).

²⁴ M. Koumenta in M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Merjenje razširjenosti in učinkov regulacije poklicev v EU na trg dela). Glej: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362?locale=sl>.



Vir: Raziskava, ki jo je leta 2015 izvedlo podjetje TNS.

Analiza ekonomskih učinkov regulacije kaže, da bi lahko, odvisno od poklica, določen poklic opravljalo od 3 % do 9 % več ljudi, če bi bile zahteve glede dostopa manj stroge. V študiji je bilo tudi ocenjeno, da regulacija vključuje skupen dodatek k plači v višini okoli 4 %, vendar z velikimi razlikami med sektorji (do 19,2 % na nekaterih področjih)²⁵. To bi lahko povzročilo višje cene storitev za potrošnike. To se izraža v znatnih razlikah v plačah med poklicnimi skupinami in kaže, da lahko regulacija z rezerviranimi dejavnostmi znatno izkrivlja relativne plače. Kaže tudi, da regulacija poklicev prispeva k neenakosti plač na evropskem trgu dela, od česar imajo koristi zlasti osebe v najvišjem dohodkovnem razredu.

Poleg tega številne študije, ki jih je nedavno naročila Komisija, kažejo, da bi bolj sorazmerna in razmeram na trgu prilagojena regulacija, npr. s sprostitvijo najbolj omejevalnih in neupravičenih zahtev, povzročila večjo tržno dinamiko, ki bi vodila predvsem v več odprtij trgov, več zagonskih podjetij in novih inovativnih storitev, ki bi jih na trg prinesli novi udeleženci²⁶. Zaradi nižjih stopenj dobička bi prinesla tudi koristi za potrošnike v smislu nižjih cen.

Poleg tega je analiza potrdila, da bi manjše ovire omogočile večjo učinkovitost sektorjev, za katere je značilna večja alokacijska učinkovitost²⁷. Študije primerov reform na nacionalni ravni kažejo, kakšen učinek na sektor imajo lahko reforme pogojev za dostop do in opravljanje reguliranih poklicev. V Grčiji so reforme povzročile nižje cene za uporabnike storitev, npr. pravnih strokovnjakov, računovodij in davčnih svetovalcev, ki so bile liberalizirane z reformo, izvedeno leta 2011. Število turističnih vodnikov in pooblaščenih cenilcev se je leta 2014 več kot podvojilo v primerjavi z letnim povprečjem pred

²⁵ Dodatki k plačam in visoke stopnje dobička so splošni znak monopolnih rent, ki lahko povzročijo visoke cene za potrošnike in splošno pomanjkanje konkurence v posameznem poklicu.

²⁶ Učinki reform regulativnih zahtev za dostop do poklicev: študije primerov držav http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=sl.

²⁷ Evropska komisija: „Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Poslovne storitve – ocena ovir in njihovega ekonomskega učinka), na voljo na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_sl.

liberalizacijo²⁸. Na Poljskem se je z reformo regulacije pravnih storitev, ki je bila izvedena med letoma 2005 in 2014, število aktivnih odvetnikov in pravnih svetovalcev več kot podvojilo, zvišanje cen pravnih storitev pa je bilo manjše od povprečja. Podobno je reforma poklicev nepremičninskega posrednika in upravitelja nepremičnin povzročila neto ustanavljanje podjetij v sektorju²⁹.

I.4 Analiza in smernice: nov kazalnik restriktivnosti

Analiza in smernice za poklice v ključnih gospodarskih sektorjih

To sporočilo in njegove priloge vsebujejo podrobno analizo predpisov, ki se uporabljajo za arhitekte, gradbene inženirje, računovodje, odvetnike, patentne zastopnike, nepremičninske posrednike in turistične vodnike. Teh sedem skupin poklicev je bilo izbranih zato, ker pripadajo štirim ključnim gospodarskim sektorjem (poslovne storitve, gradbeništvo, nepremičnine in turizem). Mobilnost teh poklicev je razmeroma visoka in poklici so regulirani v večini držav članic, čeprav z različnimi predpisi. To pomeni, da obstajajo znatne možnosti za pomembne, z gospodarstvom povezane reforme.

Nov kazalnik restriktivnosti regulacije poklicev

Kazalnik restriktivnosti regulacije poklicev je bil oblikovan za podporo kvalitativni analizi ovir in upoštevanje nakopičenega bremena številnih zahtev namesto osredotočanja na ukrepe, ki bi bili ločeni od njihovih širših vplivov. Ta kazalnik določa cilj in merljivo osnovo za primerjavo uspešnosti držav članic v sedmih skupinah izbranih poklicev.

Kazalnik restriktivnosti zajema naslednje skupine omejitev:³⁰

- (1) regulativni pristop: izključne ali skupne rezervirane dejavnosti in zaščita naziva;
- (2) zahteve po kvalifikacijah: število let izobraževanja in usposabljanja, obvezen državni izpit, obveznosti glede stalnega strokovnega izpopolnjevanja itd.;
- (3) druge zahteve za dostop: obvezno članstvo ali registracija pri strokovnem organu, omejitev števila podeljenih licenc, druge zahteve v zvezi z dovoljenji itd.;
- (4) zahteve glede opravljanja poklicev: omejitev glede oblike podjetij, zahteve glede lastniškega deleža, omejitve glede skupnega opravljanja poklicev, nezdružljivost dejavnosti itd.

Kazalnik restriktivnosti deloma temelji na oceni ovir pri poslovnih storitvah, ki jo je izvedla Komisija in je bila prvič objavljena leta 2015³¹, vendar jo presega, saj na primer vključuje tudi zahteve glede izobraževanja, ki prej niso bile zajete, da se zagotovi celostno primerjalno razumevanje različnih vzpostavljenih regulativnih zahtev, ki vključujejo vse od izobraževanja in usposabljanja do omejitev glede opravljanja poklica in nezdružljivosti poklicev. Zajema iste skupine poklicev kot predpisi za trg proizvodov (PMR) OECD³², dodani pa so patentni zastopniki, nepremičninski posredniki in turistični vodniki. Poleg kazalnika PMR OECD ta

²⁸ „The effects of liberalisation of professional requirements in Greece“ (Vplivi liberalizacije poklicnih zahtev v Grčiji), E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Center za načrtovanje in ekonomske raziskave (KEPE), Atene, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., „The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland“ (Vplivi reform za liberalizacijo poklicnih zahtev na Poljskem), Varšavska ekonomska fakulteta, 2016.

³⁰ Glej podrobna pojasnila v metodološki prilogi (oddelek V delovnega dokumenta služb Komisije).

³¹ Evropska komisija: „Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Poslovne storitve – ocena ovir in njihovega ekonomskega učinka), na voljo na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_sl.

³² Kazalnik PMR OECD, ki je bil prvič razvit leta 1988, je bil nazadnje posodobljen leta 2013. Glej: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

kazalnik upošteva različne zajete poklice in dejavnosti, ki obstajajo in se razlikujejo med državami članicami na vsakem od zajetih področij, vsebuje ponder vsake omejitve v zvezi z njenim vplivom ter vključuje najnovejše informacije, pridobljene z medsebojnim ocenjevanjem, pri čemer obsežno uporablja zbirko podatkov reguliranih poklicev EU. Novi kazalnik zato izraža najnovejše regulativne spremembe v državah članicah, kot je francoska zakonodaja o rasti, dejavnosti in enakih gospodarskih možnostih iz leta 2015. To neizogibno vodi do rezultatov, ki se lahko razlikujejo od prejšnjih ocen, ki so temeljile na kazalniku PMR OECD.

Omejitev ni mogoče analizirati ločeno brez upoštevanja drugih mehanizmov, vzpostavljenih za dopolnitev ali nadomestitev določene omejitve. Celostni pristop omogoča oceno restriktivnosti regulativnega okvira za strokovnjake. Vendar pa kazalnik v tej fazi ne bo razkril neregulativnih ovir ali vloge, ki jo imajo posebni splošni zakoni ali mehanizmi, vzpostavljeni za zaščito potrošnikov in ciljev javnega interesa. Zato kazalnik spremljata kvalitativna ocena in analiza, ki zagotavlja dodatne informacije o dejanskem stanju v praksi.

*Ekonometrična analiza: ekonomski učinek regulacije*³³

Ekonometrična analiza, ki jo je izvedla Komisija za sedem skupin poklicnih storitev, kaže, da nižje stopnje regulativnih omejitev sovpadajo z boljšimi gospodarskimi rezultati, zlasti nižjimi rentami obstoječih udeležencev na trgu in večjo rastjo številnih podjetij.

Kazalnik se lahko uporablja kot orodje za spremljanje, s katerim se meri spreminjanje stopnje restriktivnosti regulacije skozi čas. Spodnja analiza za vsako skupino poklicev prikazuje rezultate kazalnika na ravni EU, kot so bili zabeleženi konec novembra 2016. Delovni dokument služb Komisije vsebuje nadaljnje podrobnosti za posamezne države članice.

II. Analiza po poklicih

V naslednjih oddelkih so opisani različni analizirani sektorji. V zvezi s temi poklicnimi storitvami se uporabljajo različni pojmi in (nacionalni) termini, poleg tega se organizacija in obseg dejavnosti različnih poklicev v teh sektorjih pogosto razlikujeta med državami članicami, zato ju je včasih težko primerjati. Izvedena analiza je upoštevala te razlike ter temelji na dejavnostih, ki jih vključuje določen sektor, in ne nacionalnem poimenovanju ali opredelitvi določenega poklica. To velja zlasti za gradbeništvo, kjer obstaja veliko različnih podpoklicev, in računovodstvo, ki je v državah članicah organizirano zelo različno, v številnih ni regulirano ali se zelo razlikuje med različnimi poklici, pri čemer so vsakemu od njih dodeljena različna področja dejavnosti.

Naslednja ocena temelji predvsem na:

- informacijah, ki so jih zagotovile same države članice prek zbirke podatkov reguliranih poklicev;
- sektorskih poročilih za razpravo v okviru medsebojnega ocenjevanja;
- dodatni raziskavi Komisije v zvezi z nacionalno zakonodajo.

Te informacije so bile ob več priložnostih preverjene in obravnavane z državami članicami. Ocena upošteva tudi prejete pritožbe ali druge povratne informacije zainteresiranih strani glede omejitev, s katerimi se srečujejo.

³³ Glej oddelek VI priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

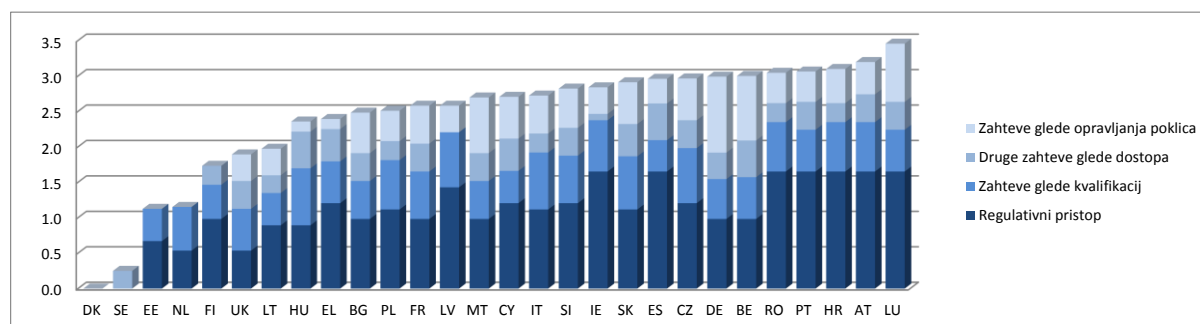
Vsaka analiza vsebuje grafični prikaz kazalnika restriktivnosti. Te informacije bi bilo treba brati v povezavi z opisno analizo, predloženo za vsak poklic. Namen kazalnika je zajeti relativno intenzivnost vzpostavljene regulacije za vsakega od poklicev v vsaki državi članici. Kazalnik ne izraža neregulativnih ovir, ki pa so v čim večjem možnem obsegu in glede na informacije, ki so na voljo Komisiji, izražene v kvalitativnem opisu. Zato ni nujno, da obstaja popolna korelacija med rezultati kazalnika in priporočili za reforme.

Države članice bi morale na podlagi navedenih priporočil ponovno oceniti in preučiti omejitve, uvedene za ponudnike storitev, in regulacijo za izbrane poklicne sektorje ter zlasti upoštevati kumulativni učinek različnih ravni regulativnih ukrepov. Nekatera priporočila se nanašajo na vse države članice, medtem ko so druga namenjena tudi državam članicam, v katerih poklic ni reguliran in v katerih je bilo ugotovljeno tveganje ustvarjanja novih ovir.

II.1 Arhitekti

Ta poklic se osredotoča na načrtovanje, projektiranje ter pregledovanje gradnje stavb in njihove okolice. Zato so javna varnost in zaščita, varstvo prejemnikov storitev in okolje najpogostejše utemeljitve za regulacijo tega poklica, pri čemer so izpostavljena tveganja slabe gradnje. Glede na vse informacije, zbrane za to sporočilo, obstajajo izrazite razlike med pristopi k skupnim ciljem.

Graf 2: Kazalnik restriktivnosti: arhitekti



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 2 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica arhitekta v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti, ki ga je razvila Komisija.

Izobraževanje arhitektov je večinoma usklajeno, kar omogoča samodejno priznavanje kvalifikacij v skladu z direktivo o poklicnih kvalifikacijah. Usklajene minimalne zahteve v skladu z Direktivo so 5-letno izobraževanje ali 4-letno izobraževanje z dvoletnim praktičnim usposabljanjem³⁴. V praksi je v večini držav članic za dostop do poklica poleg najmanj 5-letnega univerzitetnega usposabljanja potrebno dodatno praktično usposabljanje ali izkušnje (npr. **Avstrija** zahteva 5-letno izobraževanje in 3 leta praktičnega usposabljanja, **Češka** 5 + 3, **Romunija** 6 + 2, **Slovaška** 6 + 3 in **Slovenija** 5 + 3). Najpogosteje je potrebno skupno 7-letno obdobje izobraževanja z uporabo modela 5 + 2. V 15 državah je potreben tudi državni izpit.

V nasprotju z drugimi državami članicami, ki določajo, da lahko poklic arhitekta opravljajo samo usposobljeni strokovnjaki z ustreznimi licencami, spričevali ali registracijami pri ustreznem organu, na **Danskem**, v **Estoniji**, na **Finskem** in **Švedskem** poklic kot tak ni

³⁴ Uporablja se skupaj z učnimi rezultati, opisanimi v členu 46 Direktive.

reguliran, temveč se uporabljajo druga preverjanja usposobljenosti v okviru gradbeništva³⁵. Razlike med modeloma so morda manj pomembne, kot se zdi, če države, v katerih ta poklic ni reguliran, uporabljajo potrjevanje kompetenc arhitektov ali ad hoc ocenjevanje usposobljenosti ali izkušenj v vsakem primeru posebej kot pogoj, da lahko arhitekti zagotavljajo določene storitve (npr. predložitev načrtov ali gradbenih dovoljenj).

Največje razlike med državami članicami obstajajo pri rezerviranih dejavnostih. Kot velja tudi za gradbene inženirje, lahko rezervirane dejavnosti urejajo različna pravila in predpisi, ki lahko vključujejo pravila o gradnji, obnovi, varstvu kulturne dediščine, energetski učinkovitosti in druga pravila.

Če so dejavnosti rezervirane, jih lahko pogosto opravljajo tudi drugi povezani poklici, zlasti gradbeni inženirji. Medtem ko se **Nizozemska** in **Združeno kraljestvo** zanašata izključno na zaščito naziva za arhitekta brez rezerviranih dejavnosti, **Avstrija**, **Hrvaška**, **Irska**, **Italija**, **Luksemburg**, **Portugalska**, **Romunija** in **Španija** poleg zaščite naziva uporabljajo številne rezervirane dejavnosti, kot so:

- arhitekturno projektiranje in načrtovanje ter študije izvedljivosti;
- pregled projekta in povezane dokumentacije;
- priprava, predložitev in podpis dokumentacije, povezane s tehničnim nadzorom in skladnostjo ali dovoljenji, ali potrjevanje projektov;
- upravljanje stroškov gradnje ter spremljanje gradnje in izvajanja;
- načrt urbanističnega prostorskega načrtovanja.

Tudi na **Poljskem** in **Slovaškem** so rezervirane številne dejavnosti, vendar brez zaščite naziva. V **Bolgariji** sta za arhitekta/inženirje rezervirana priprava prostorskih načrtov in naložbenih projektov ter predložitev teh dokumentov in načrtov pristojnim organom. V **Nemčiji** je za arhitekta in inženirje v vseh zveznih deželah rezervirana priprava dokumentov za vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, tj. dejavnost, ki jo nekateri štejejo za najpomembnejšo³⁶. **Irska** je primer države, ki je pred kratkim izvedla spremembe, saj poklic arhitekta do leta 2007 ni bil reguliran, nato pa je država uvedla zaščito naziva skupaj z rezerviranimi dejavnostmi.

Ob upoštevanju razlik v kopičenju dodatnih ukrepov prihaja do odstopanj pri regulativni intenzivnosti:

Avstrija, **Ciper**, **Estonija**, **Finska**, **Madžarska**, **Malta** in **Nizozemska** nimajo vzpostavljenih zahtev v zvezi z zavarovanjem, medtem ko jih **Belgija**, **Bolgarija**, **Češka**, **Francija**, **Hrvaška**, **Irska**, **Italija**, **Latvija**, **Litva**, **Luksemburg**, **Nemčija**, **Poljska**, **Portugalska**, **Romunija**, **Slovaška**, **Španija** in **Združeno kraljestvo** imajo.

Omejitve glede oblike podjetij in lastniškega deleža je uvedlo 16 držav članic, ki, z izjemo **Avstrije**, **Cipra** in **Malte**, poleg njih uporabljajo tudi zahteve glede zavarovanja. **Belgija**, **Ciper** in **Romunija** imajo še posebej stroge omejitve glede oblike podjetij ali lastniškega deleža. Na primer, na **Cipru** morajo imeti strokovnjaki 100-odstotni lastniški delež in ne

³⁵ V Estoniji je na primer za opravljanje nekaterih poklicnih dejavnosti potrebno spričevalo o strokovni usposobljenosti (tj. spričevalo na določeni stopnji, ki ga izda organ za ocenjevanje kvalifikacij).

³⁶ Razlike v regulaciji med zveznimi deželami se ne nanašajo samo na rezervirane dejavnosti, ampak tudi na zahteve glede lastniškega deleža/predhodne poklicne izkušnje. Na regionalni ravni je potrebna tudi registracija, ki se posledično razlikuje med zveznimi deželami.

smejo opravljati arhitekturnih storitev prek delniških družb. **Belgija** določa 60-odstotni delež in glasovalno pravico arhitektov, medtem ko **Malta** omejuje obliko podjetij, vendar tudi zahteva 100-odstotni lastniški delež. **Romunija** določa, da morajo imeti podjetja v lasti zgolj arhitekti, vendar dovoljuje ustanavljanje komercialnih družb za projektiranje, katerih glavni cilj dejavnosti je arhitekturno projektiranje, če družba vključuje vsaj enega arhitekta. V **Avstriji**, na **Češkem**, v **Franciji**, **Nemčiji**, na **Slovaškem** in v **Španiji** morajo imeti strokovnjaki najmanj 50-odstotni delež.

Poleg tega mora biti v **Avstriji** izključna dejavnost arhitekturnih podjetij zagotavljanje arhitekturnih storitev, kar močno omejuje možnost skupnega opravljanja dejavnosti z drugimi poklici.

Približno 15 držav članic predpisuje stalno strokovno izpopolnjevanje, vendar pri tem uporabljajo zelo različne pristope: **Romunija** določa do 96 ur/leto (petletni cikli, 6 ciklov v karieri), medtem ko **Madžarska** predpisuje opravljanje izpita vsakih pet let, **Nizozemska** pa določa samo 16 ur letno. Na **Danskem** morajo delodajalci 10 % letne plače zaposlenih nameniti njihovem stalnem strokovnem izpopolnjevanju, medtem ko lahko v **Avstriji** arhitekti kot dokaz stalnega strokovnega izpopolnjevanja predložijo svoje strokovno delo.

Upoštevati je treba tudi razdrobljenost dostopa do trga, ki lahko povzroči nepotrebno zmedo in zahteve po dovoljenjih v državah, kot sta **Latvija** in **Poljska**.

Priporočila

Avstrija, Hrvaška, Irska, Italija, Luksemburg, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Španija bi morale ponovno preučiti širok obseg rezerviranih dejavnosti.

Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Francija, Nemčija, Romunija, Slovaška in Španija bi morale poleg drugih zahtev preučiti vpliv vzpostavljenih omejitev glede lastniškega deleža in oblike podjetja.

Avstrija bi morala oceniti sorazmernost svojih omejitev glede multidisciplinarnih dejavnosti.

Ciper in **Malta** morata preučiti zahtevo, da morajo imeti strokovnjaki 100-odstotni delež v družbi.

Države članice z razdrobljenim sistemom poklicnih zahtev ali zahtev po večkratnem izdajanju spričeval, kot sta **Latvija** in **Poljska**, bi morale razmisliti o vplivih njihovega sistema na prosto gibanje strokovnjakov in o tem, ali je mogoče upravičiti morebitne ovire.

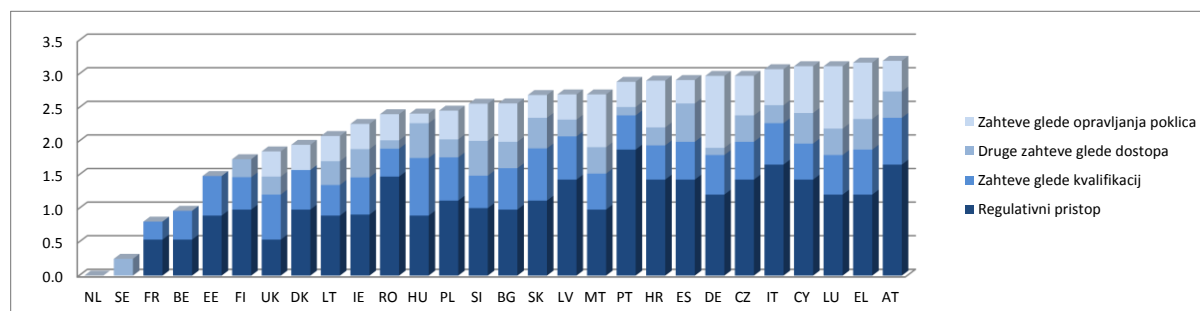
Države članice, v katerih je izdajanje spričeval o strokovni usposobljenosti obvezno za neregulirane poklice ali ki se zanašajo na druge sisteme nadzora in ravnotežja, zlasti na zagotavljanje posebnih storitev, bi morale preučiti splošno skladnost in praktične učinke tega modela, da ne bi postal ovira za dostop do poklica.

Irska bi morala nadalje preučiti vpliv in nujnost nedavnih sprememb, zlasti rezerviranih dejavnosti.

II.2 Inženirji

Kar zadeva regulacijo poklica gradbenega inženirja, med državami članicami obstaja veliko podobnosti. Vedno znova lahko najdemo enake splošne opredelitve „obsega dejavnosti“ in številne države članice poročajo o enakih tveganjih ter zasledujejo enake splošne cilje pri regulaciji poklica. Vendar se regulativni pristop k poklicu kljub tej konvergenci bistveno razlikuje med državami članicami.

Graf 3: Kazalnik restriktivnosti: gradbeni inženirji



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 3 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica gradbenega inženirja v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti.

Obstaja splošno soglasje, da morajo biti storitve, ki jih opravljajo inženirji, na taki ravni, da zagotavljajo varnost gradenj in ljudi ter kakovost opravljenih storitev. Čeprav se regulacija poklica v večini držav članic šteje za nujen pristop za zagotovitev varnosti, pa so druge države članice našle druge načine za zagotavljanje kakovosti ali zaščito ustreznih ciljev splošnega interesa. Na primer, na **Nizozemskem** obstaja predpis o gradbenih standardih, ki zagotavlja kakovost opravljenega dela. Na **Švedskem** se že od nekdaj pripisuje velik pomen načelu odgovornosti stranke, skupaj s preverjanji opravljenega dela, ki jih izvajajo občine. Tako kot pri arhitektih so razlike med modeloma morda manj pomembne, kot se zdijo, če države, v katerih ta poklic ni reguliran, uporabljajo potrjevanje kompetenc gradbenih inženirjev³⁷ ali ad hoc ocenjevanje usposobljenosti ali izkušenj za vsak primer posebej kot pogoj, da lahko inženirji zagotavljajo določene storitve (npr. predložitev gradbenih načrtov ali dovoljenj itd.).

Kar zadeva pooblašcene inženirje, so med državami, v katerih je ta poklic reguliran, nekatere države članice, kot so **Belgija, Francija in Združeno kraljestvo**, zaščitile zgolj uporabo poklicnega naziva.

V večini držav obstaja več načinov opravljanja poklica inženirja, odvisno od omejitev dovoljenj/licenc/podeljenih nazivov in/ali različnih ravni dodeljene odgovornosti. To velja vsaj za **Češko, Finsko, Grčijo, Hrvaško, Irsko, Italijo, Latvijo, Litvo, Luksemburg, Madžarsko, Poljsko, Portugalsko, Romunijo, Slovaško, Slovenijo, Španijo in Združeno kraljestvo**. **Latvija** ima na primer najbolj specializirano ureditev s približno 80 vrstami možnih spričeval za gradbene inženirje na različnih področjih dejavnosti (inženirske raziskave ali projektiranje ali upravljanje gradbenih del ali nadzor gradnje ali strokovni pregled gradnje). Na **Poljskem** dejavnosti projektiranja in gradnje opravljata dva različna inženirja ali en sam inženir, odvisno od kvalifikacij. Poleg tega lahko gradbeni inženirji, odvisno od ravni kvalifikacij, opravljajo dejavnosti projektiranja/gradnje z omejeno ali polno pristojnostjo.

Te razlike v organizaciji poklica se izražajo tudi v rezerviranih dejavnostih, ki se zato tudi razlikujejo med državami. Na splošno se rezervirane dejavnosti večinoma nanašajo na projektiranje ali gradnjo. **Avstrija, Češka, Italija, Poljska, Portugalska, Romunija in Španija** imajo omejen obseg rezerviranih dejavnosti, čeprav nekatere od teh dejavnosti opravljajo tudi drugi poklici. Posebnost **Malte** je, da rezervirane dejavnosti niso navedene v

³⁷ V Estoniji je na primer za nekatere načine opravljanja poklicnih dejavnosti potrebno spričevalo o strokovni usposobljenosti (tj. spričevalo na določeni stopnji, ki ga izda organ za ocenjevanje kvalifikacij).

enem aktu. Namesto tega so v različnih pravnih aktih navedena sklicevanja na *Periti* kot edinega strokovnjaka, ki lahko opravlja in prevzame odgovornost za določene dejavnosti. V **Nemčiji** je rezervirana dejavnost omejena na predložitev dokumentov načrtovanja.

Omejitve glede lastniškega deleža so uvedle **Avstrija, Ciper, Malta, Nemčija, Slovaška in Španija**. **Ciper** in **Malta** na primer določata, da morajo imeti strokovnjaki 100-odstotni lastniški delež, medtem kot morajo imeti strokovnjaki v **Avstriji, Nemčiji** in na **Slovaškem** najmanj 50-odstotni delež.

V **Avstriji** mora biti izključna dejavnost gradbenih podjetij zagotavljanje inženirskih storitev, kar močno omejuje možnost skupnega opravljanja dejavnosti z drugimi poklici.

V približno 14 državah članicah je potrebno članstvo v strokovni organizaciji, v 16 državah članicah pa je obvezno zavarovanje poklicne odgovornosti.

Na področju čezmejne mobilnosti inženirjev lahko soobstoj enotnih in razdrobljenih sistemov ustvarja ovire za selitev gradbenih inženirjev iz države z enotnim sistemom v državo z razdrobljenim sistemom. Na primer, inženir, ki prihaja iz države, kjer lahko gradbeni inženirji opravljajo številna različna dela v katerem koli sektorju, bi v državah, kot sta **Latvija** in **Romunija**, težko našel sektor gradbeništva, do katerega bi lahko dostopal, dostop do vseh sektorjev pa bi bil zanj brez velikih izravnalnih ukrepov otežen ali celo nemogoč.

Priporočila

Avstrija, Češka, Italija, Poljska, Portugalska, Romunija in Španija bi morale ponovno preučiti širok obseg rezerviranih dejavnosti.

Malta bi morala pojasniti, katere dejavnosti so rezervirane za *Periti*.

Španija bi morala ponovno oceniti zahtevo po pridobitvi dovoljenja od strokovne organizacije za nekatere projekte/dela.

Ciper in **Malta** morata preučiti zahtevo, da morajo imeti strokovnjaki 100-odstotni delež v družbi.

Avstrija, Nemčija in Slovaška bi morale oceniti sorazmernost zahtev glede lastniškega deleža.

Avstrija bi morala oceniti omejitve glede multidisciplinarnih dejavnosti.

Države članice, v katerih je izdajanje spričeval o strokovni usposobljenosti obvezno za neregulirane poklice ali ki se zanašajo na druge sisteme nadzora in ravnotežja, zlasti na zagotavljanje posebnih storitev, bi morale preučiti splošno skladnost in praktične učinke tega modela, da ne bi postal ovira za dostop do poklica.

Države članice z razdrobljenim sistemom poklicnih zahtev ali več zahtevami, odvisno od posameznih dejavnosti, kot je **Latvija**, bi morale razmisliti o vplivih njihovega sistema na prosto gibanje strokovnjakov in o tem, ali je mogoče upravičiti morebitne ovire.

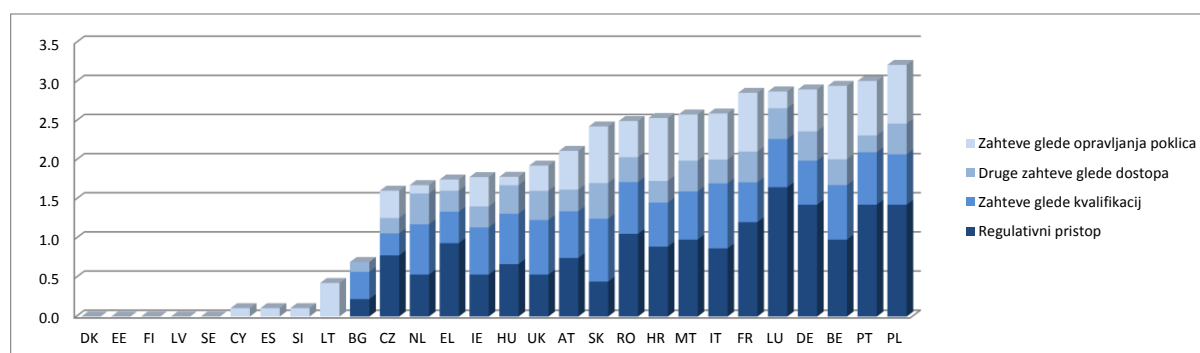
II.3 Računovodje/davčni svetovalci

Računovodje/davčni svetovalci so zelo raznolika skupina strokovnjakov, kot so računovodje, pooblaščen računovodje ali davčni svetovalci, pri čemer med državami članicami obstajajo velike razlike v zvezi z organizacijo poklicev na tem področju in v zvezi z ustrezno regulacijo. Eden ali več poklicev na tem področju je reguliranih v 19 državah članicah:

- z rezerviranimi dejavnostmi in zaščitnim nazivom (**Avstrija, Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Malta, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija**);
- z rezerviranimi dejavnostmi (**Bolgarija, Češka, Hrvaška, Madžarska, Slovaška**) ali
- z zaščito poklicnega naziva (**Grčija, Irska, Nizozemska, Združeno kraljestvo**).

V **Združenem kraljestvu** je na primer računovodstvo zelo konkurenčen sektor in čeprav je teoretično možen dostop do poklica brez poklicnih kvalifikacij, imajo diplomanti s poklicnim nazivom precejšnjo konkurenčno prednost pred drugimi kandidati. V devetih državah članicah, in sicer na **Cipru, Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Latviji, Litvi, Sloveniji, Španiji** in na **Švedskem**, poklic kot tak ni reguliran. Države članice običajno utemeljujejo regulacijo v sektorju s pomembno vlogo, ki jo imajo davčni svetovalci/računovodje v vseh davčnih sistemih pri zagotavljanju pomoči potrošnikom in davkoplačevalcem pri izpolnjevanju njihovih davčnih obveznosti.

Graf 4: Kazalnik restriktivnosti: računovodje/davčni svetovalci



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 4 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica računovodje/davčnega svetovalca v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti. Pri kazalniku ni upoštevana regulacija poklica revizorja, ki je reguliran v vseh državah članicah na podlagi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze.

V nekaterih državah članicah so rezervirane dejavnosti davčnega svetovanja in računovodstva (ki jih pogosto lahko opravljajo tudi drugi poklici, na primer na **Češkem**, v **Franciji**³⁸, na **Portugalskem** in v **Romuniji**). V **Bolgariji** in **Luksemburgu** je rezervirano samo računovodstvo, tj. knjigovodenje/priprava konsolidiranih računovodskih izkazov, medtem ko sta v **Nemčiji** rezervirana samo davčno svetovanje in zastopanje pred davčnimi organi. V **Romuniji** so v tem sektorju regulirani trije različni poklici, v **Avstriji** pa štirje.

V **Italiji** so za računovodje rezervirane nekatere precej enostavne dejavnosti obračuna plač, in sicer na način, ki pomeni dodatno breme za mala podjetja. **Hrvaška** trenutno izvaja reformo poklica davčnega svetovalca z določitvijo zelo različnih dejavnosti, ki bodo rezervirane izključno za ta poklic ali bodo vključevale enostavne naloge, kot je priprava davčnih napovedi za državljane in mala podjetja. Čeprav je v **Franciji** knjigovodenje rezervirano za računovodske izvedence, je nacionalno sodišče nedavno razsodilo, da elektronske knjižbe pred njihovo potrditvijo ne spadajo v obseg rezerviranih dejavnosti. Vendar ta sodba ni izvršena v celoti.

³⁸ V Franciji je davčno svetovanje, ki vključuje zapletene zadeve, rezervirano za odvetnike, vendar lahko računovodski izvedenci svojim strankam zagotavljajo davčno svetovanje. Davčno svetovanje lahko ponujajo tudi revizorji in notarji, če je povezano z njihovimi dejavnostmi.

Tudi zahteve glede kvalifikacij se med državami članicami zelo razlikujejo. Trajanje celotnega obdobja usposabljanja je različno, in sicer od treh (**Češka, Grčija**) do osem let (**Francija, Romunija**).

V skladu z informacijami v zbirki podatkov reguliranih poklicev je stalno strokovno izpopolnjevanje potrebno v **Belgiji**, na **Irskem, Madžarskem, Malti**, v **Nemčiji**, na **Poljskem, Portugalskem**, v **Romuniji** in na **Slovaškem**.

Registracija pri strokovnem organu ali v poklicnem registru je obvezna v 15 državah članicah, na primer v **Grčiji, Franciji, Italiji, Luksemburgu** in **Nemčiji**.

Zavarovanje poklicne odgovornosti je obvezno v 14 državah članicah, in sicer v **Avstriji, Belgiji**, na **Češkem**, v **Franciji**, na **Hrvaškem, Irskem**, v **Italiji**, na **Malti**, v **Nemčiji**, na **Poljskem, Portugalskem**, v **Romuniji**, na **Slovaškem** in v **Združenem kraljestvu**.

V številnih primerih so pravila glede nezdružljivosti ali multidisciplinarne omejitve, ki vplivajo na računovodje/davčne svetovalce, dejansko določene pri regulaciji drugih poklicev, kot so odvetniki in revizorji.

V nekaterih državah članicah, na primer v **Franciji** in **Nemčiji**, obstajajo prepovedi skupnega opravljanja dejavnosti, ki omogočajo sodelovanje samo z omejenim številom poklicev, na primer v pravnem in računovodskem sektorju. Zdi se, da so v **Belgiji** določena stroga pravila glede nezdružljivosti, ki prepovedujejo multidisciplinarne dejavnosti in sočasno opravljanje katere koli gospodarske dejavnosti za računovodske poklice v Belgiji.

V več državah članicah (**Nemčija, Portugalska** in **Romunija**) so določene tudi zahteve glede pravne oblike in lastniškega deleža. Čeprav v **Nemčiji** podjetja za poklicne storitve pod določenimi pogoji lahko opravljajo dejavnosti, povezane z davčnim svetovanjem, obstaja pravna negotovost glede pogojev, pod katerimi lahko podjetja za poklicne storitve s sedežem v drugih državah članicah začasno ali občasno zakonito opravljajo storitve. V **Belgiji, Franciji**, na **Irskem, Malti**, v **Nemčiji**, na **Poljskem, Portugalskem**, v **Romuniji** in na **Slovaškem** morajo imeti strokovnjaki najmanj 50-odstotni delež.

Druge zahteve v zvezi z dovoljenji vključujejo dobro ime in dokazilo, da subjekt ni bil v stečaju, ali obveznost bivanja na nacionalnem ozemlju (**Hrvaška**). Zdi se, da omejitve, ki zahtevajo prebivališče na nacionalnem ozemlju, kršijo pravo Unije.

Priporočila

Vse države članice, ki regulirajo poklice v tem sektorju, bi morale ponovno razmisliti o rezervaciji enostavnih nalog, kot so dejavnosti obračuna plač ali priprava davčnih napovedi, za visoko usposobljene strokovnjake.

Hrvaška bi morala (i) v okviru prihodnje reforme ponovno oceniti sorazmernost razširjenega obsega dejavnosti, rezerviranih za davčne svetovalce, zlasti kar zadeva potrebo po rezervaciji dejavnosti, kot je priprava davčnih napovedi, in (ii) razmisliti o možnosti delitve dejavnosti davčnega svetovanja z drugimi strokovnjaki v sektorju v skladu z zadevo C-451/03.

Hrvaška mora odpraviti omejitve, ki zahtevajo prebivališče na nacionalnem ozemlju.

Hrvaška mora v skladu z direktivo o poklicnih kvalifikacijah tudi v celoti upoštevati poklicne kvalifikacije, pridobljene v tujini.

Italija in **Romunija** bi morali oceniti usklajenost rezerviranih dejavnosti in porazdelitev med več reguliranih poklicev v sektorju. Zlasti **Italija** bi morala pri opredelitvi dejavnosti, rezerviranih za strokovnjake, predvsem dejavnosti obračuna plač, v celoti upoštevati sodno prakso Sodišča v zadevi C-79/01.

Francija bi morala jasno opredeliti obseg dejavnosti, rezerviranih za računovodske izvedence, zlasti kar zadeva naloge, kot so elektronsko knjiženje, v skladu s sodno prakso in zadevo C-79/01.

Belgija bi morala ponovno oceniti pravila glede nezdružljivosti, ki prepovedujejo istočasno izvajanje katere koli gospodarske dejavnosti za vse vrste računovodskih poklicev, zlasti za poklice, kjer bi bilo navzkrižje interesov mogoče preprečiti v vsakem primeru posebej.

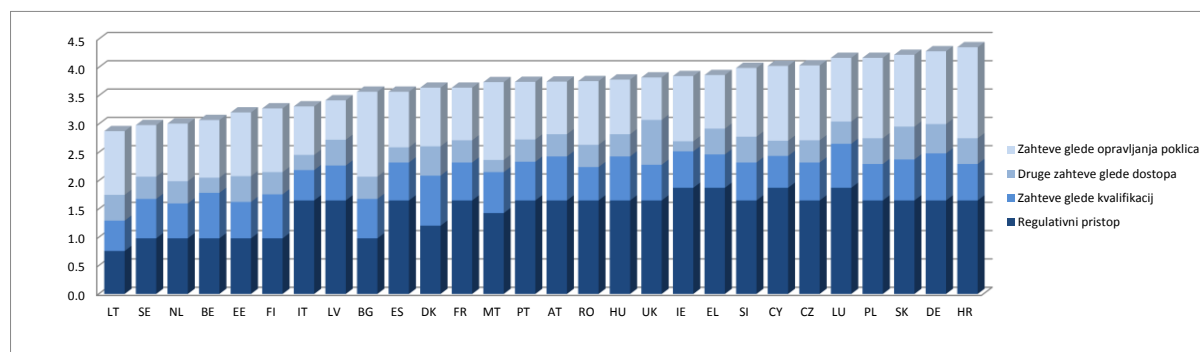
Nemčija bi morala zagotoviti ustrezno nadaljnje spremljanje zadeve C-342/14, da bi zagotovila preglednost in pravno varnost, zlasti kar zadeva opravljanje storitev davčnega svetovanja podjetij s sedežem v drugih državah članicah.

Belgija, Francija, Irska, Malta, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška bi morale oceniti sorazmernost zahtev glede lastniškega deleža.

II.4 Odvetniki

Kar zadeva odvetnike, so nacionalni regulativni pristopi precej enotni v državah članicah, saj je poklic reguliran z rezerviranimi dejavnostmi in zaščitenim nazivom v vseh državah članicah³⁹.

Graf 5: Kazalnik restriktivnosti: odvetniki



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 5 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica odvetnika v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti.

Glede na različne dejavnosti poklica, npr. zastopanje na sodišču, pravno svetovanje in priprava pravnih dokumentov, države članice uporabljajo različne pristope v zvezi z obsegom dejavnosti, rezerviranih za odvetnike.

V vseh državah članicah so za odvetnike rezervirane dejavnosti, povezane z zastopanjem strank pred sodnimi organi, čeprav so načini dejanskega izvajanja tega lahko različni (dejavnost lahko včasih opravljajo tudi drugi pravni poklici). V **Španiji** sta na primer v tem sektorju regulirana dva poklica, in sicer *abogados* in *procuradores*. Vendar so nekatere dejavnosti, kot je tehnično zastopanje strank ali posredovanje dokumentov sodiščem, rezervirane izključno za slednjega, čeprav so *abogados* enako usposobljeni za opravljanje teh

³⁹ Na podlagi podobnosti pri reguliranju poklica, zlasti z zaščito poklicnega naziva, imajo odvetniki koristi od dveh posebnih direktiv, in sicer, kar zadeva možnost začasnega ali občasnega opravljanja storitev pod poklicnim nazivom iz matične države (Direktiva 77/249/EGS) ali kar zadeva možnost trajnega opravljanja poklica v drugi državi članici pod poklicnim nazivom iz matične države (Direktiva 98/5/ES). Čeprav v teh dveh direktivah niso opredeljene dejavnosti, rezervirane za poklic na splošno, se nanašata na „dejavnosti odvetnikov“, kot so dejavnosti, povezane z zastopanjem stranke v sodnem postopku ali pred javnimi organi, pa tudi pravno svetovanje.

dejavnosti in zanje veljajo podobna pravila poklicnega ravnanja. V **Združenem kraljestvu** so v Angliji in Walesu, na Severnem Irskem in Škotskem določena posebna pravila za poklica *solicitor* in *barrister* ali *advocates*, pri čemer je za ti dve kategoriji rezerviran širok razpon dejavnosti, kot so pravica zastopanja na sodišču, vodenje pravnih sporov, rezervirane instrumentalne dejavnosti, dejavnosti, povezane z zapuščinskimi zadevami, notarske dejavnosti in upravljanje zapriseg.

Pravno svetovanje je rezervirano za odvetnike v več državah članicah, kot so **Francija, Madžarska, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška**. V zvezi s tem lahko premajhna jasnost glede natančne vsebine te rezervirane dejavnosti povzroči težave na področjih, kot so zagotavljanje spletnih pravnih posvetovanj in digitalna avtomatizacija pravnih dokumentov, ki jo zagotavljajo osebe, ki niso odvetniki. Čeprav se je s tehnološkim razvojem v določeni meri zmanjšala nesorazmernost informacij med odvetniki in potrošniki, pri čemer so pravne informacije, kot sta zakonodaja in sodna praksa, široko dostopne na internetu, v **Bolgariji** osnutek zakona iz leta 2015 vsebuje predlog, da bi se za odvetnike rezervirali pravna posvetovanja in zastopanje pred številnimi upravnimi organi.

Glede na njihovo posebno vlogo so pravila o dostopu do in opravljanju poklica odvetnika med najstrožjimi v sektorju poslovnih storitev. Kar zadeva kvalifikacije, je v veliki večini držav članic potrebna visoka izobrazba (pri čemer je obvezna diploma iz prava), sledijo pa ji obvezno pripravništvo in/ali dodatne poklicne izkušnje ter pravosodni izpit. Trajanje celotnega obdobja usposabljanja je različno, in sicer od treh (**Irska**) do devet let (**Slovenija**). Vendar se zdi, da v nekaterih državah članicah (**Grčija, Italija**) usposabljanje in izkušnje, pridobljene v tujini, niso ustrezno upoštevani pri omogočanju dostopa do pripravništva na področju prava za odvetnike⁴⁰. **Španija** je nedavno uvedla nova pravila glede kvalifikacij odvetnikov, vendar primanjkuje jasnosti v zvezi z registracijo diplomantov, ki so začeli študirati pred začetkom veljavnosti reforme.

Nekatere države članice so uvedle dodatne zahteve glede poklicnih kvalifikacij (npr. dodatne poklicne izkušnje) za zastopanje strank pred najvišjimi sodišči (**Belgija, Bolgarija, Grčija, Francija in Nemčija**). V nekaterih od teh držav, npr. v **Belgiji, Franciji in Nemčiji**, se za odvetnike, ki zastopajo stranke pred vrhovnimi sodišči, uporabljajo tudi dodatne zahteve v zvezi z dovoljenji, pogoji dostopa za odvetnike iz drugih držav članic, ki opravljajo poklic pod nazivom iz svoje matične države, pa so še vedno nejasni.

Stalno strokovno izpopolnjevanje je obvezno v večini držav članic razen na **Češkem**, v **Grčiji**, na **Malti**, **Slovaškem**, v **Sloveniji** in **Španiji**, kjer je prostovoljno. Kljub obsežni sodni praksi na področju priznavanja kvalifikacij⁴¹ se zdi, da je vzajemno priznavanje čezmejnega stalnega strokovnega izpopolnjevanja odvetnikov težavno, zlasti za odvetnike, ki želijo uveljavljati pravice, dodeljene v skladu z direktivama o odvetnikih.

V vseh državah članicah je obvezna registracija pri poklicnem organu ali v poklicnem registru. V zvezi s tem je mogoče opaziti nedavne spremembe v nekaterih državah, kot sta **Irska in Združeno kraljestvo**, na podlagi katerih se regulativni pravni organi ločujejo od predstavniških organov.

Večina držav članic določa stroga pravila glede nezdružljivosti in omejitve v zvezi z multidisciplinarnostjo⁴², pa tudi zahteve glede pravne oblike in lastniškega deleža. Te zahteve

⁴⁰ Glej zadevo C-313/01, *Morgenbesser*, v kateri je bilo dovoljeno, da lahko diplomanti prava po oceni kvalifikacij, pridobljenih v tujini, opravljajo pripravništvo na področju prava v kateri koli državi članici.

⁴¹ Zadeva C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁴² Glej zadevo C-309/99, *Wouters*.

je treba oceniti ob upoštevanju obsega rezerviranih dejavnosti. Čeprav so take omejitve morda upravičene za dejavnosti, povezane z zastopanjem na sodišču, se zdi, da so njihovi kumulativni učinki strožji, če so za odvetnike rezervirane tudi druge dejavnosti.

V zvezi s tem imajo vse države članice bodisi splošno pravilo, da se je treba izogibati navzkrižju interesov, bodisi podrobna pravila glede nezdružljivosti, ki prepovedujejo opravljanje nekaterih dejavnosti, kot sta trgovina ali redna zaposlitev, razen tistih, ki so izrecno dovoljene (npr. poučevanje ali raziskave). V **Italiji** na primer odvetniki ne morejo hkrati opravljati poklica patentnega zastopnika, čeprav se za oba poklica uporabljajo podobna pravila glede poklicnega ravnanja in opravljata podobne dejavnosti.

Multidisciplinarne omejitve vključujejo vse od popolne prepovedi (**Bolgarija, Češka**) do omogočanja nekaterih multidisciplinarnih dejavnosti pri omejenem številu poklicev (**Francija, Nemčija, Nizozemska**). V **Estoniji** so lahko odvetniki udeleženi pri upravljanju podjetja, če je taka udeležba združljiva s strokovnimi dejavnostmi, ki jih opravlja *advokaat*, in ne more ogroziti neodvisnosti odvetnika.

Omejeno število držav članic dovoljuje udeležbo oseb, ki niso odvetniki, v odvetniških družbah⁴³. **Združeno kraljestvo** (natančneje Anglija in Wales) je uvedlo možnost, da so odvetniki vključeni v alternativne poslovne strukture, ki omogočajo, da so družbe v lasti oseb, ki niso odvetniki, in multidisciplinarne prakse. Možnost, da so družbe v lasti oseb, ki niso odvetniki, obstaja tudi v **Španiji** (do 25 %) in v določenem obsegu na **Danskem**. V **Nemčiji** morajo imeti odvetniki najmanj 50-odstotni delež v družbi (delničarji so lahko samo drugi pravni ali računovodski strokovnjaki). Nemško ustavno sodišče je februarja 2016 razglasilo, da je prepoved poklicnega partnerstva z zdravniki in farmacevti neustavna. Čeprav morajo biti na **Finskem** delnice družb z omejeno odgovornostjo v lasti *advocates*, lahko odvetniška zbornica v določenih primerih odobri izjemo. Navadno so dovoljena običajna partnerstva in v večini držav članic je opravljanje poklica mogoče tudi v okviru podjetja za poklicne storitve. Številne države članice dovoljujejo tudi, da odvetniki delujejo v okviru družbe z omejeno odgovornostjo, na primer **Avstrija, Belgija, Ciper, Finska, Francija in Nemčija**.

Zavarovanje poklicne odgovornosti je obvezno v vseh državah članicah razen v **Grčiji in Latviji**, kjer je prostovoljno. V številnih primerih ta obveznost zajema vse dejavnosti, povezane z opravljanjem poklica, vključno s čezmejnimi storitvami, ki se zagotavljajo v drugi državi članici. Tako lahko zavarovalna polica pokriva celotno ozemlje EU na podlagi enotne premije (npr. **Francija, Španija**), kar omogoča mobilnost strokovnjakov. Obstajajo tudi razlike v minimalnem kritju in ustreznih pristojbinah. Na primer, stroški v **Združenem kraljestvu** so veliko večji kot v drugih državah članicah, in sicer zaradi velikega obsega rezerviranih dejavnosti in posebne narave trga Združenega kraljestva⁴⁴.

Poleg navedenih zahtev večina držav članic zahteva državljanstvo EU, nekaznovanost in zapisego, da se bodo spoštovala pravila glede poklicnega ravnanja in pravna pravila. Še vedno ni jasno, ali je v **Sloveniji** zaradi zahteve po slovenskem državljanstvu dovoljeno, da državljani EU, ki so pridobili kvalifikacije v Sloveniji, opravljajo poklic pod slovenskim nazivom. **Ciper** za opravljanje poklica določa zahtevo glede prebivališča, za katero se zdi, da

⁴³ V zvezi s tem Direktiva 98/5/ES državam članicam omogoča, da uvedejo nekatere omejitve glede oblike združenja ali lastniškega deleža v odvetniških družbah, vendar le, če so upravičene, potrebne in sorazmerne ter po presoji vsakega posameznega primera. To pomeni, da je treba take zahteve razlagati v povezavi s členom 59 direktive o poklicnih kvalifikacijah, ki zajema vse regulirane poklice.

⁴⁴ Restriktivnost te zahteve je bila izpostavljena v študiji z naslovom „Evaluation of the Legal Framework for the Free Movement of Lawyers“ (Ocena pravnega okvira za prosto gibanje delavcev v pravni stroki), glej http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

krši pravo Unije in zmanjšuje učinkovitost direktiv o odvetnikih⁴⁵. **Italija** je nedavno uvedla zahtevo po najmanj petih primerih na leto kot dokaz izpolnjevanja splošne zahteve po neprekinjenem in rednem opravljanju poklica. Na **Hrvaškem** se odvetniku, ki ne opravlja poklica več kot šest mesecev, odvzame pravica do opravljanja poklica, kar je zlasti težavno za odvetnike, ki želijo vzpostaviti ali opravljati storitve v tujini.

Priporočila

Vse države članice, v katerih je dejavnost pravnega svetovanja rezervirana, bi morale pojasniti obseg rezerviranih dejavnosti da bi odvetnikom ali drugim ponudnikom storitev olajšale opravljanje storitev pravnega svetovanja, zlasti spletnih storitev.

Vse države članice bi morale oceniti zahteve glede pravne oblike in lastniškega deleža, pravila glede nezdržljivosti in multidisciplinarne omejitve, zlasti ob upoštevanju sorazmernosti teh omejitev glede na temeljna načela, kot je neodvisnost poklica, in ustrezne nadzorne ureditve. Poleg tega bi bilo treba upoštevati kumulativne učinke takih zahtev v primerih, ko se ti učinki lahko povečajo, če obstajajo obsežne rezervirane dejavnosti (npr. če je pravno svetovanje tudi del rezerviranih dejavnosti).

Ciper bi moral preučiti pravilo o zahtevi glede prebivališča, če se uporablja za državljane EU, ki pokušajo dostopati do poklica na Cipru, medtem ko bi morala **Slovenija** odpraviti zahtevo glede državljanstva za državljane EU, ki so pridobili kvalifikacije v Sloveniji.

Bolgarija bi morala v okviru osnutka nove zakonodaje ponovno oceniti potrebo po rezervaciji pravnega svetovanja in zastopanja državljanov pred upravnimi organi za odvetnike.

Italija bi morala pojasniti zahteve, ki omejujejo opravljanje poklica, kot je široko področje uporabe pravila glede nezdržljivosti, zlasti za poklice s podobnimi pravili poklicnega ravnanja, kot so patentni zastopniki. Ponovno bi bilo treba oceniti upravičenost in sorazmernost nedavno uvedene zahteve po najmanj petih primerih na leto.

Hrvaška bi morala preučiti določbo, v skladu s katero se odvetniku, ki ne opravlja poklica več kot šest mesecev, odvzame pravica do opravljanja poklica.

Belgija, Francija in Nemčija bi morale zagotoviti večjo preglednost in preučiti sorazmernost pravil v zvezi z dostopom za odvetnike, ki želijo zastopati stranke pred ustreznimi vrhovnimi sodišči, ter zlasti pojasniti pravila, ki se uporabljajo za evropske odvetnike.

Nemčija bi morala preučiti potrebo po ohranitvi omejitev v zvezi s starostjo za zastopanje strank pred zveznim sodiščem (*Bundesgerichtshof*) v primerjavi z ukrepi, ki se zdijo bolj primerni za doseganje zastavljenih ciljev, kot so poklicne izkušnje.

Španija mora preučiti obseg dejavnosti, ki so rezervirane za *procuradores*, in zlasti, ali lahko nekatere dejavnosti, kot je tehnično zastopanje ali posredovanje dokumentov sodiščem, opravljajo tudi *abogados*. Španija bi morala tudi izdati jasne smernice in navodila v zvezi z registracijo odvetnikov po začetku veljavnosti novega sistema kvalifikacij.

⁴⁵ V skladu z ustaljeno sodno prakso sodobne metode prevoza in telekomunikacij odvetnikom omogočajo, da ohranjajo potrebne stike s strankami in pravosodnimi organi. Zastavljeni cilj se lahko doseže z uvedbo obveznosti odvetnikov, ki v manjši meri omejujejo opravljanje njihovih dejavnosti, s katerimi se lahko zahteva, da imajo odvetniki, ki opravljajo storitve, naslov za vročanje v prostorih lokalnega odvetnika, na katerem se lahko obvestila zadevnega pravosodnega organa pravilno vročijo.

Združeno kraljestvo bi moralo oceniti možnosti za sprejetje prožnejšega pristopa, kar zadeva obveznosti zavarovanja poklicne odgovornosti, da bi se zmanjšalo finančno breme za strokovnjake.

Grčija in Italija bi morali zagotoviti, da se usposabljanje in izkušnje, pridobljeni v tujini, ustrezno upoštevajo, tako da imajo lahko odvetniki dostop do pripravništva na področju prava v skladu z zadevo C-313/01.

II.5 Patentni zastopniki/zastopniki za blagovne znamke

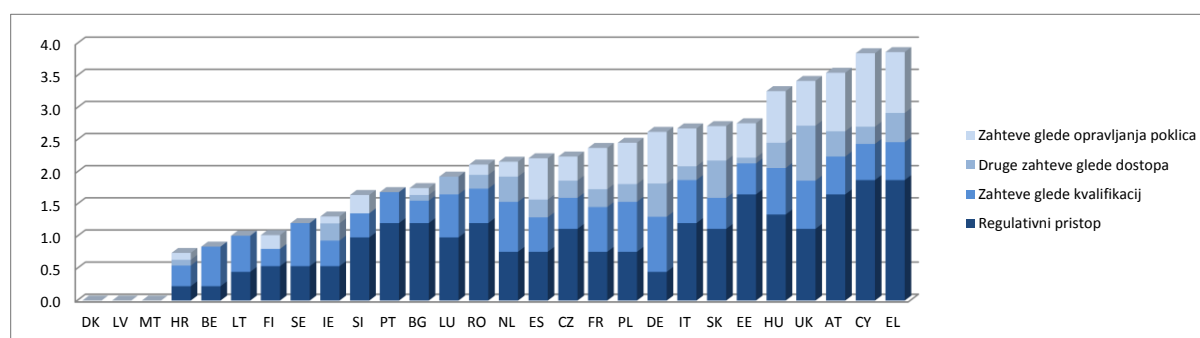
Poklic patentnega zastopnika/zastopnika za blagovne znamke⁴⁶ je sam po sebi reguliran v 22 državah članicah, medtem ko so v dveh državah članicah zadevne dejavnosti izrecno rezervirane za odvetnike. V večini držav je poklic reguliran z rezerviranimi dejavnostmi in zaščitenim nazivom (**Avstrija, Bolgarija, Estonija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo**). V več državah je zaščiten samo poklicni naziv (**Finska, Irska in Švedska**), v sedmih državah pa je poklic reguliran samo z rezerviranimi dejavnostmi (**Belgija, Češka, Hrvaška, Litva, Madžarska, Nemčija, Slovaška**)⁴⁷. Na **Cipru** in v **Grčiji** pa so dejavnosti rezervirane samo za odvetnike.

Razlogi, ki jih navajajo države članice za regulacijo poklica, temeljijo na (a) varstvu uporabnikov in prejemnikov storitve (npr. imetniki pravic) ter (b) celovitosti mehanizma zaščite in pravosodnih sistemov, ki obravnavajo ta vprašanja. Tako so države članice kot razlog za regulacijo navedle dejstvo, da imajo patentni zastopniki/zastopniki za blagovne znamke opravka z zelo zapletenimi zakoni o intelektualni lastnini in tehničnimi vidiki inovacij in da bi njihovo neustrezno ravnanje lahko škodovalo položaju njihovih strank ter splošnemu obravnavanju in zaščiti pravic intelektualne lastnine v njihovi državi.

⁴⁶ V številnih državah članicah so patentni zastopniki imenovani patentni odvetniki (na primer *Patentanwälte* v Avstriji in Nemčiji).

⁴⁷ Omeniti bi bilo treba tudi obstoj kvalifikacije evropskega patentnega zastopnika na podlagi Evropske patentne konvencije, ki so jo podpisale vse države članice EU. Ta kvalifikacija omogoča strokovnjaku, da pri zastopanju pred Evropskim patentnim uradom uporablja navedeni naziv. Vendar ta kvalifikacija ne omogoča opravljanja poklica patentnega zastopnika v tistih državah podpisnicah, v katerih je ta poklic reguliran.

Graf 6: Kazalnik restriktivnosti: patentni zastopniki/zastopniki za blagovne znamke



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 6 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica patentnega zastopnika/zastopnika za blagovne znamke v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti.

Obseg rezerviranih dejavnosti se razlikuje med državami članicami. V nekaterih državah članicah (**Bolgarija, Estonija, Litva, Madžarska, Luksemburg, Slovenija in Združeno kraljestvo**) je za patentne zastopnike/zastopnike za blagovne znamke izključno rezervirana dejavnost svetovanja in zastopanja pred patentnim uradom ali drugimi upravnimi organi. V **Litvi** je ta dejavnost rezervirana samo za tujce, ki nimajo stalnega prebivališča (ali niso pravne osebe) v državi članici EU, v **Španiji** pa za zastopanje državljanov tretjih držav. Na **Poljskem** so dejavnosti svetovanja ter zastopanja pred patentnim uradom in pred upravnimi sodišči v zvezi z vidiki industrijske lastnine, ki niso blagovne znamke, rezervirane izključno za patentne zastopnike.

Na **Madžarskem** in v **Nemčiji** je zastopanje pred sodišči v zadevah intelektualne lastnine rezervirano izključno za patentne zastopnike. V več državah je dovoljeno, da to dejavnost opravljajo tudi drugi strokovnjaki, kot so odvetniki, notarji ali pravni svetovalci (**Avstrija, Bolgarija, Češka, Estonija, Italija, Poljska, Portugalska in Slovaška**). V drugih državah članicah je dejavnost splošnega zastopanja na sodišču, vključno z zadevami intelektualne lastnine, rezervirana za odvetnike ali druge pravne strokovnjake, vendar ne za patentne zastopnike (na primer v **Belgiji, Franciji, na Portugalskem, v Romuniji, Sloveniji in Španiji**).

Dejavnost priprave pravnih dokumentov o zadevah intelektualne lastnine je v več državah članicah (**Avstrija, Češka, Poljska, Romunija, Slovaška**) rezervirana za patentne zastopnike ali druge pravne strokovnjake, na **Madžarskem** pa je rezervirana izključno za patentne zastopnike.

Na **Madžarskem** je za patentne zastopnike rezervirana tudi dejavnost izvajanja raziskav ali svetovanja v povezavi s pravicami industrijske lastnine.

V nekaterih državah, kjer poklic patentnega zastopnika/zastopnika za blagovne znamke ni reguliran sam po sebi, tj. na **Cipru** in v **Grčiji**, so zadevne dejavnosti rezervirane za odvetnike.

Tudi zahteve glede kvalifikacij se med državami članicami zelo razlikujejo. Čeprav je v vseh državah članicah potrebna univerzitetna diploma s tremi do petimi leti študija, je v nekaterih državah članicah, in sicer v **Avstriji, na Hrvaškem, Irskem in Madžarskem**, potreben specialistični študij (tehnični ali znanstveni). V **Združenem kraljestvu** so potrebni specializirani tečaji s področja patentnega prava in prava blagovnih znamk, organ za registracijo pa odobri zelo majhno število tečajev.

Predhodne poklicne izkušnje so potrebne v večini držav članic, vendar je potrebno število let izkušenj različno, in sicer 2 leti (**Bolgarija**), 5 let (**Hrvaška, Litva**) in celo 7,5 leta (**Avstrija**). V nekaterih državah članicah (**Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska in Združeno kraljestvo**) je potrebno pripravništvo pod nadzorom patentnega zastopnika. V večini držav članic je treba opraviti izpit.

To pomeni, da lahko skupno obdobje potrebnega izobraževanja traja 3 leta na **Portugalskem** (kjer pripravništvo ali predhodne izkušnje niso potrebne), 7 let (**Nemčija**) ali celo 12,5 leta (**Avstrija**). Pri tem je treba upoštevati, da lahko dejavnosti izvajajo na primer tudi odvetniki brez potrebe po specializaciji na področju prava intelektualne lastnine.

Poklicno zavarovanje je potrebno v 12 državah članicah, pri čemer nekatere omejujejo tudi pogoje, pod katerimi se ponuja zavarovanje (na primer **Združeno kraljestvo**).

Več držav članic določa omejitve v zvezi z zahtevami glede oblike podjetja in lastniškega deleža. V **Avstriji** na primer mora biti strokovno podjetje v 100-odstotni lasti patentnih zastopnikov/zastopnikov za blagovne znamke. V drugih državah, kot na primer v **Romuniji**, se lahko ustanovi bodisi podjetje za poklicne storitve (v 100-odstotni lasti patentnih zastopnikov/zastopnikov za blagovne znamke) ali običajno podjetje (v katerem niso zaposleni strokovnjaki). Na **Madžarskem** so regulirana strokovna partnerstva (s 100-odstotnim lastniškim deležem patentnih zastopnikov) in podjetja za poklicne storitve (s 75-odstotnim lastniškim deležem patentnih zastopnikov). **Francija** ne določa zahteve glede lastniškega deleža, vendar namesto tega določa, da so za odločanje v podjetju pristojni patentni zastopniki/zastopniki za blagovne znamke. Na **Cipru** in v **Grčiji** morajo biti vsi partnerji odvetniki. V **Nemčiji** in na **Poljskem** morajo imeti strokovnjaki najmanj 50-odstotni lastniški delež.

V več državah članicah je tudi v celoti prepovedano opravljanje poklica patentnega zastopnika skupaj z drugimi poklici (na primer **Avstrija in Madžarska**), medtem ko je v drugih dovoljeno skupno opravljanje samo s pravnimi ali računovodskimi poklici (**Estonija, Nemčija**).

Kar zadeva čezmejno opravljanje storitev, številne države članice še niso prenesle Direktive 2013/55/EU⁴⁸ v nacionalno zakonodajo o patentnih zastopnikih/zastopnikih za blagovne znamke. **Nemčija in Združeno kraljestvo** sta na primer vzpostavila omejen seznam kvalifikacij, ki jih je treba priznati, pri čemer ne dovoljujeta priznavanja poklicnih kvalifikacij patentnih zastopnikov/zastopnikov za blagovne znamke iz drugih držav članic EU.

Slovaška za dostop do (nereguliranega) poklica pomočnika patentnega odvetnika določa poseben postopek priznavanja za diplomante iz drugih držav članic EU.

Priporočila

Slovaška bi morala zagotoviti, da je postopek priznavanja, ki ga uporablja za tuje diplomante, ki želijo dostopati do poklica pomočnika patentnega odvetnika, skladen z določbami PDEU o prostem gibanju delavcev in nediskriminaciji ter z ustrežno sodno prakso.

Nemčija in Združeno kraljestvo bi morala čim prej prenesti Direktivo 2013/55/EU v nacionalno zakonodajo in zagotoviti skladnost z zakonodajo EU o patentnih zastopnikih.

⁴⁸ Direktiva 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI).

Avstrija, Nemčija in Združeno kraljestvo bi morali ponovno preučiti različne ravni regulativnih ukrepov, na primer zahtevo po večletnih poklicnih izkušnjah ali poklicnem usposabljanju poleg zahtev po osnovnem usposabljanju, in poskusiti ponuditi druge možnosti za pridobitev kvalifikacij.

Hrvaška, Estonija, Litva in Švedska bi morale ponovno oceniti pogoj predhodnih poklicnih izkušenj kot zahteve za dostop do poklica patentnega zastopnika/zastopnika za blagovne znamke.

Združeno kraljestvo bi moralo oceniti zahteve glede zavarovanja, da bi zagotovilo, da niso pretirano omejevalne.

Avstrija, Estonija, Madžarska, Poljska in Združeno kraljestvo bi morali oceniti obseg rezerviranih dejavnosti za patentne zastopnike/zastopnike za blagovne znamke. **Ciper in Grčija** bi morala oceniti sorazmernost ukrepov za rezervacijo dejavnosti, povezanih z industrijsko lastnino, izključno za odvetnike.

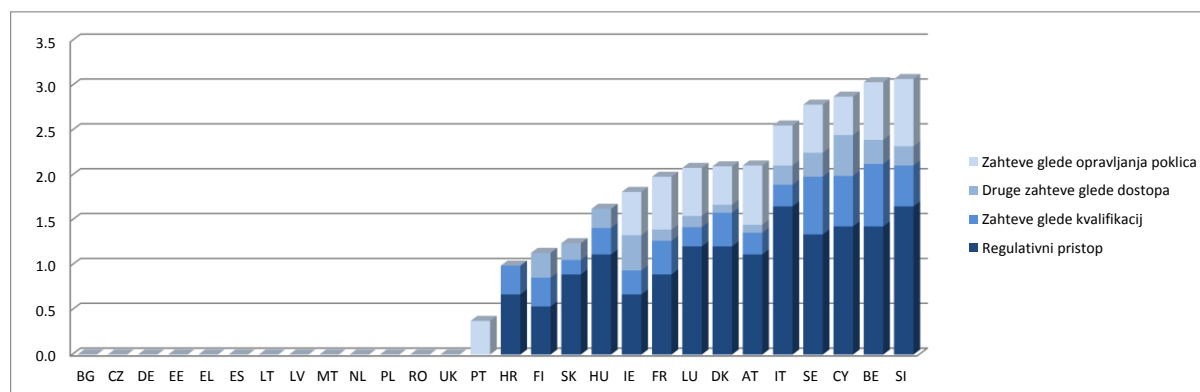
Avstrija in Madžarska bi morali oceniti sorazmernost prepovedi skupnega opravljanja poklica patentnega zastopnika/zastopnika za blagovne znamke z drugimi poklici.

Avstrija, Madžarska, Nemčija in Poljska bi morale oceniti sorazmernost zahtev glede lastniškega deleža.

II.6 Nepremičninski posredniki

Regulativni pristopi v sektorju nepremičnin se med državami zelo razlikujejo. Medtem ko je v nekaterih državah članicah poklic že dolgo reguliran (npr. v **Avstriji** je reguliran od leta 1973), je bila v drugih regulacija uvedena pred nedavnim (npr. leta 2011 na **Irskem**). Tri države imajo očitno namen regulirati dostop do tega poklica (**Češka, Nemčija in Slovaška**). V nasprotju s tem pa so se **Nizozemska, Poljska in Portugalska** nedavno odločile za deregulacijo.

Graf 7: Kazalnik restriktivnosti: nepremičninski posredniki



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 7 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica nepremičninskega posrednika v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti.

Ta poklic je reguliran v 14 državah članicah, in sicer v **Avstriji, Belgiji, na Cipru, Danskem, Finskem, v Franciji, na Hrvaškem, Irskem, v Italiji, Luksemburgu, na Madžarskem,**

Slovaškem⁴⁹, v **Sloveniji** in na **Švedskem**. Večina držav regulira poklic z rezerviranimi dejavnostmi. **Belgija, Ciper, Danska, Finska**⁵⁰, **Irska, Italija, Luksemburg** in **Slovenija** regulirajo poklic z rezerviranimi dejavnostmi in zaščito naziva. V **Španiji** obstaja nekaj regionalnih predpisov o dejavnostih nepremičninskih posrednikov.

Večina držav ima za nepremičninske posrednike rezervirane podobne dejavnosti, ki vključujejo predvsem vlogo posrednika med kupci in prodajalci nepremičnine, vključno s svetovanjem. Vendar nepremičninski posredniki v nekaterih primerih poleg tega opravljajo naloge povezovanja strani, vključenih v posel, in svetovanja tem stranem, pri čemer so nekatere od teh dejavnosti precej zapletene. Na primer, v nordijskih državah nepremičninski posredniki z licenco zagotavljajo pravno svetovanje na svoji ravni strokovnega znanja (npr. na **Švedskem** nepremičninski zastopniki z licenco pomagajo pri pripravi ustrezne dokumentacije ali svetujejo o pogodbenih klavzulah). Na **Finskem** je večina poslov, ki vključujejo nepremičninske zastopnike, povezanih s prodajo in nakupom delnic v stanovanjski zadrugi brez ločene odobritve s strani uradnega notarja. Na **Danskem** in v **Italiji**⁵¹ sta za nepremičninske posrednike rezervirana cenitev/vrednotenje nepremičnin, v **Avstriji** pa zastopanje pred javnimi organi/sodišči (če ni rezervirano za odvetnike) in izvajanje javnih dražb nepremičnin. V **Belgiji** in **Franciji** so nepremičninski posredniki vključeni v dejavnosti upravljanja solastništva in nepremičnin v okviru vloge *syndic*.

V številnih primerih lahko dejavnosti nepremičninskih posrednikov opravljajo tudi odvetniki in/ali notarji. Vendar se zdi, da so v nekaterih primerih vsaj nekatere dejavnosti nepremičninskega posredovanja rezervirane izključno za usposobljene nepremičninske posrednike (**Avstrija, Ciper, Irska, Luksemburg, Slovenija** in **Švedska**).

V večini držav je potrebno približno 2–3 letno izobraževanje, ki mora biti morda dopolnjeno s pripravništvom in/ali delovnimi izkušnjami in/ali izpitom. V nekaterih najstrožjih primerih je mogoče regulacijo delno pojasniti z nekaterimi bolj zapletenimi nalogami, zaupanimi nepremičninskim posrednikom (npr. v **Avstriji**, na **Danskem** in **Švedskem**). Za razliko od tega pa imajo države, kot so **Hrvaška, Finska, Italija** in **Madžarska**, razmeroma nizke zahteve glede kvalifikacij. Na **Madžarskem** na primer program izobraževanja traja samo 6 mesecev, na **Finskem** pa je potreben samo izpit, ne pa tudi posebno usposabljanje ali predhodne izkušnje. Na **Hrvaškem** in v **Italiji** lahko obvezni izpit opravljajo osebe, ki so uspešno zaključile srednješolsko izobraževanje, pri čemer je v **Italiji** obvezen tudi 80-urni tečaj usposabljanja.

V večini primerov obstajajo tudi druge možnosti za pridobitev kvalifikacij. Samo v **Belgiji**, na **Cipru**, **Finskem**, **Hrvaškem**, v **Italiji** in na **Švedskem** se zdi, da obstaja samo ena možnost za pridobitev kvalifikacij nepremičninskega posrednika.

Tako v državah z razmeroma nizko stopnjo regulacije kot tudi v tistih z višjimi zahtevami obstajajo dodatne možnosti za zagotavljanje varstva potrošnikov in preprečevanje goljufij. Medtem ko sta v večini držav obvezna registracija pri strokovnih ali državnih organih in zavarovanje poklicne odgovornosti, morajo v drugih strokovnjaki dokazati tudi svojo nekaznovanost in/ali dobro ime⁵² ali finančni položaj/finančno jamstvo⁵³. Zahteve glede

⁴⁹ Slovaška ne razmišlja o regulaciji tega poklica, saj so regulirane samo trgovinske dejavnosti. Več informacij je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu sporočilu.

⁵⁰ Čeprav je na Finskem naziv zaščiten, zakonodaja določa tudi, da morajo imeti pristojni vodstveni delavci in vsaj polovica oseb, vključenih v delo agencije, zahtevane kvalifikacije.

⁵¹ Na Madžarskem, v Latviji in Litvi je poklic cenilca nepremičnin reguliran kot samostojen poklic.

⁵² Avstrija, Slovenija, Madžarska in Italija.

⁵³ Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Finska in Madžarska.

obveznega stalnega strokovnega izpopolnjevanja niso pomembne v smislu trajanja in ugotovljeno je bilo, da obstajajo samo v petih državah⁵⁴.

Nekaj držav izrecno prepoveduje opravljanje nekaterih nezdružljivih dejavnosti. Vendar v nekaterih primerih ta prepoved presega zgolj splošno prepoved navzkrižja interesov (npr. v **Italiji** in na **Švedskem**). Na primer, v **Italiji** se nepremičninski posredniki ne smejo zaposliti v javnem sektorju (razen za krajši delovni čas) ali opravljati drugih dejavnosti kot samozaposlene osebe ali podjetniki. V **Sloveniji** se za opravljanje nepremičninskih dejavnosti uporablja zahteva glede državljanstva⁵⁵.

Na drugi strani pa so v državah, kjer ta poklic ni reguliran, interesi potrošnikov zaščiteni na druge načine, na primer s splošno zakonodajo o varstvu potrošnikov, civilnim in kazenskim pravom ter pravili poklicnega ravnanja. Kot alternativa regulaciji se uporabljajo sistemi samoregulacije in prostovoljnega izdajanja spričeval. To na primer velja za **Češko**, **Litvo**, **Nizozemsko**, **Poljsko** in **Združeno kraljestvo**.

Priloga 1

Avstrija, Ciper, Irska, Luksemburg, Slovenija in Švedska bi morali preučiti možnost, da bi dejavnosti, ki so zdaj rezervirane izključno za nepremičninske posrednike, lahko opravljali tudi drugi strokovnjaki.

Avstrija, Belgija, Ciper, Danska, Francija, Irska, Slovaška in Švedska bi morali oceniti, v kakšnem obsegu je trajanje zahtev glede obveznih kvalifikacij nujno glede na naloge, ki jih opravljajo nepremičninski posredniki, in cilje regulacije.

Belgija, Ciper, Finska, Hrvaška, Italija in Švedska bi morali preučiti možnost drugih načinov za dostop do poklica.

Belgija bi morala oceniti potrebo po omejitvah glede lastniškega deleža in glasovalnih pravic.

Slovenija bi morala preučiti svojo zahtevo glede državljanstva za nepremičninske posrednike.

Češka bi se morala v okviru prihodnje reforme izogniti več ravnam regulacije in natančno oceniti, ali bi bilo mogoče cilj glede varstva potrošnikov doseči na manj omejevalne načine, na primer z uvedbo zaščite naziva.

Nemčija bi morala spremljati tekoče razprave za uvedbo novih predpisov ter utemeljiti morebitno spremembo regulacije z zanesljivimi ocenami sorazmernosti.

Italija bi morala oceniti nujnost in sorazmernost prepovedi opravljanja nezdružljivih dejavnosti.

Španija bi morala pregledati obstoječe regionalne predpise, saj bi lahko povzročili zmedo v zvezi z dostopom do in opravljanjem tega poklica ter ustvarili ovire za mobilnost.

Slovaška bi morala odpraviti zahtevo, da morajo osebe s kvalifikacijami iz drugih držav članic EU opraviti postopek za akademsko priznavanje diplom.

⁵⁴ Belgija, Francija, Irska, Švedska in Slovenija.

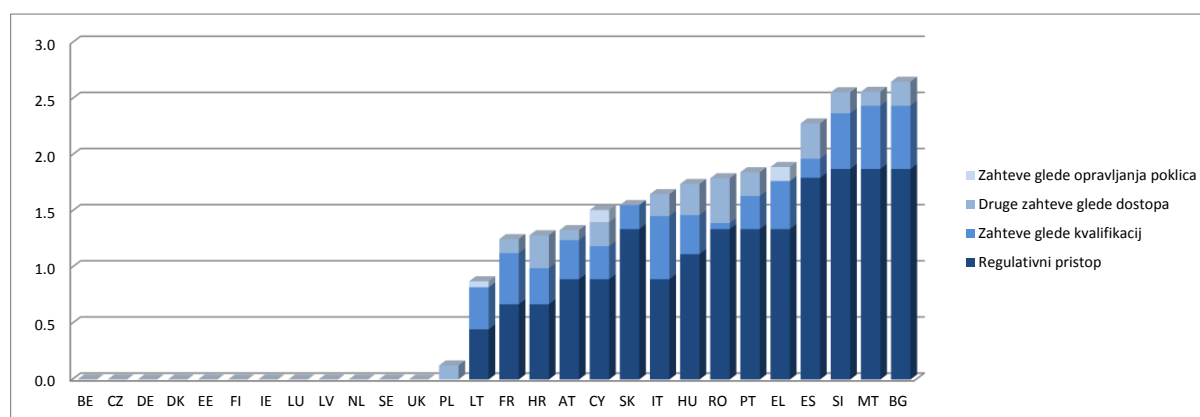
⁵⁵ Določeno je vzajemno priznavanje kvalifikacij, pridobljenih v drugih državah članicah, vendar se zdi, da tuji državljani, ki so pridobili kvalifikacije v Sloveniji, niso zajeti v teh pravilih.

II.7 Turistični vodniki

Poklic turističnega vodnika je reguliran v 14 državah članicah, in sicer v **Avstriji, Bolgariji, na Cipru, v Franciji, Grčiji, na Hrvaškem, Madžarskem, v Italiji, Litvi, na Malti, v Romuniji, na Slovaškem, v Sloveniji in Španiji**, pri čemer obstajajo precejšnje razlike v intenzivnosti regulacije. Regulacija je bolj razširjena na jugu Evrope in v Sredozemlju. Običajno temelji na upoštevanju kulturne, zgodovinske, arheološke in umetniške dediščine ter zagotavljanju njene ustrezne vrednosti.

Sam turizem in vedenje potrošnikov sta se v zadnjih letih spremenila in danes je znanje o spomenikih kulturne dediščine vse bolj dostopno prek drugih, tudi digitalnih, virov informacij. Utemeljitev in sorazmernost regulacije turističnih vodnikov je treba podrobno oceniti za zagotovitev, da so omejitve omejene na tisto, kar je potrebno za preprečitev škode za kulturno bogastvo države članice.

Graf 8: Kazalnik restriktivnosti: turistični vodniki



Vir: Evropska komisija, november 2016.

V grafu 8 je prikazan relativni položaj držav članic v smislu restriktivnosti v zvezi z dostopom do in opravljanjem poklica turističnega vodnika v skladu z novim kazalnikom restriktivnosti.

Tudi med državami članicami, kjer je ta poklic reguliran, obstajajo znatne razlike. Medtem ko **Bolgarija, Malta, Španija in Slovenija** določajo rezervirane dejavnosti skupaj z zaščito naziva, večina držav članic, v katerih je ta poklic reguliran, regulira poklic samo z rezerviranimi dejavnostmi⁵⁶.

Obseg rezerviranih dejavnosti se znatno razlikuje med državami članicami. V **Avstriji in Bolgariji** je zelo veliko različnih dejavnosti rezerviranih za osebe z določenimi poklicnimi kvalifikacijami, med katere spadajo tudi vodenje oseb, da se jim predstavijo in pojasnijo družbene in politične razmere v nacionalnem in mednarodnem okolju, vodenje oseb na športnih in družabnih dogodkih ter spremljanje turistov z letališča do hotela. Vendar je treba poudariti, da je rezervirana dejavnost omejitev, ki bi jo bilo treba omejiti na tisto, kar je nujno potrebno za zaščito splošnega javnega interesa.

Poleg tega je treba oblikovanju rezerviranih dejavnosti pri regulaciji na regionalni ravni v zveznih državah ali državah v regiji nameniti posebno pozornost, če je obseg dejavnosti geografsko omejen znotraj ene države članice, kot na primer na **Hrvaškem, v Italiji in**

⁵⁶ Za več informacij o regulaciji tega poklica in povezanih poklicev, kot je organizator potovanj ali potovalni agent, glej poročilo, pripravljeno v okviru medsebojnega ocenjevanja.

Španiji. Posledično bodo morali strokovnjaki morda pridobiti različne kvalifikacije in dovoljenja znotraj ene države članice, če bodo želeli opravljati dejavnosti v več regijah. Zaradi takih razlik sta dostop do in opravljanje poklica bolj zapletena⁵⁷ in lahko se pojavijo vprašanja v zvezi z združljivostjo s pravom Unije.

V državah članicah, kjer je ta poklic reguliran, so potrebne različne poklicne kvalifikacije. Raven kvalifikacij je različna, od poklicnega usposabljanja do akademskih kvalifikacij, pri čemer usposabljanje traja od enega leta na **Cipru** do pet let v **Italiji**.

V **Grčiji**, kjer je bila prvotno potrebna diploma šole za turistične vodnike, lahko od nedavnega licenco za turističnega vodnika pridobijo osebe s splošno diplomom, kot je diploma iz arheologije, zgodovine, socialne antropologije, etnologije itd., potem ko uspešno zaključijo dvomesečni posebni tečaj usposabljanja. V **Italiji** preizkus usposobljenosti vključuje pisni preskus, ki zajema zgodovinsko in umetnostno dediščino določenega območja regije, ter razgovor. V **Italiji** in **Španiji** obstaja več različnih predpisov, ki urejajo poklic, ter zahtev, odvisno od regije ali avtonomne regije. Večina držav članic je navedla potrebo po zelo specifičnem znanju, povezanem z državo, kot je znanje zgodovine in umetnosti (npr. **Ciper** in **Slovenija**).

Hrvaška, Slovenija in Španija organizirajo državne izpite za poklic turističnega vodnika.

Za ta poklic ni omejitev glede pravne oblike, lastniškega deleža ali nadzora nad upravljanjem.

Z vzpostavitev seznama območij, kjer je delo vodnika rezervirano za osebe s posebnimi kvalifikacijami, in določitvijo pravil za pridobitev takih posebnih kvalifikacij bi se lahko ustvarile neupravičene omejitve, če dejanski razlogi, ki upravičujejo uvrstitev posameznega območja na seznam, niso bili ocenjeni in če se izpiti organizirajo le vsaki dve leti, kot se zdi, da velja za **Italijo**. V drugih državah članicah, kot je **Francija**, imajo usposobljeni turistični vodniki dostop do določenega števila zgodovinskih spomenikov. Na **Hrvaškem** je v zakonodaji izrecno navedeno, da se strokovne storitve vodenja po muzeju, galeriji, zaščitenem naravnem območju, arheološkem območju itd. ne smejo šteti za dejavnosti turističnega vodnika. To lahko povzroči razdrobljenost trga in naloži veliko breme ponudnikom storitev iz druge države članice, ki spremljajo turiste po različnih delih države in ne omejujejo opravljanja storitve na določeno območje.

Priporočila

Vse države članice, kjer je ta poklic reguliran, bi morale preučiti upravičenost in sorazmernost ureditve poklica.

Avstrija, Bolgarija, Malta in Slovenija bi morale preučiti uvedbo natančnejše opredelitve rezerviranih dejavnosti glede na zelo širok ali neopredeljen obseg rezerviranih dejavnosti.

Hrvaška in Italija bi morali (i) pojasniti regulativni okvir, ki ureja poklic turističnega vodnika, glede na različne regionalne predpise, za katere se zdi, da ovirajo dostop do trga in ki vplivajo na nacionalne ponudnike storitev, pa tudi tiste, ki opravljajočasne storitve, ter (ii) pregledati seznam območij, ki so rezervirana za osebe s posebnimi kvalifikacijami, in preučiti sorazmernost posameznih rezerviranih dejavnosti.

Španija bi morala (i) preučiti dostop do dejavnosti turističnih vodnikov, ki se trenutno razlikuje med avtonomnimi regijami, pri čemer bi morala omejiti dostop do in opravljanje

⁵⁷ Glej tudi delovni dokument služb Komisije o rezultatu preverjanj uspešnosti notranjega trga storitev SWD(2012) 147, ki je priložen sporočilu Komisije o izvajanju direktive o storitvah COM(2012) 261.

poklica za uveljavljene ponudnike storitev, pa tudi za tiste, ki opravljajo začasne storitve, ter (ii) zagotoviti veljavnost dovoljenj po vsej državi.