

Bruxelles, 10.1.2017.
COM(2016) 820 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o preporukama za reformu regulative u području profesionalnih usluga

{SWD(2016) 436 final}

I. Kontekst regulative u području profesionalnih usluga

I.1. Politički kontekst

Povezanije i pravednije unutarnje tržište jedan je od deset prioriteta Komisije. Europsko vijeće smatra da će „*realizacija povezanijeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta biti ključna za otvaranje novih radnih mjesta, promicanje produktivnosti i osiguravanje privlačne klime za ulaganja i inovacije*”¹.

U okviru svoje strategije jedinstvenog tržišta robe i usluga od 28. listopada 2015.² Komisija je najavila da će državama članicama izdati smjernice o potrebama za reformama u području profesionalnih usluga. Ta je mjera jedno od djelovanja i strategija povezanih s jedinstvenim tržištem na čiju brzu provedbu do 2018. poziva Europsko vijeće³. Europski parlament podržao je inicijativu Komisije u svojem Izvješću o strategiji jedinstvenog tržišta⁴.

Regulativa u području profesionalnih usluga u nadležnosti je država članica. Njome se želi osigurati zaštita ciljeva od općeg interesa. Poseban način na koji države članice reguliraju profesije proizlazi iz niza čimbenika kao što su: važnost koju društvo pridaje posebnim ciljevima od općeg interesa koje treba štititi; učinkovitost raznih upravnih i pravosudnih nadzornih sustava; gospodarski uvjeti; relativna gospodarska važnost sektora za dotičnu državu i snaga interesnih skupina.

Kombinacija tih čimbenika i procjene politika koje iz nje proizlaze dovele su do donošenja različitih regulatornih modela. Postojanje različitih modela nije problem. Cilj stoga nije izravno ili neizravno nametanje bilo kojeg regulatornog modela u cijelom EU-u.

Neovisno o tome koji je regulatorni okvir odabran, regulativom se stvaraju prepreke za funkcioniranje jedinstvenog tržišta te se usporava potencijal za rast i otvaranje radnih mjesta u gospodarstvima EU-a. Uklanjanjem takvih prepreka otvaraju se mogućnosti te se pozitivno djeluje na produktivnost i konkurentnost gospodarstva EU-a. Bez obzira na model koji se primjenjuje u svakoj zemlji ili regiji ako se ograničenja mogu ukloniti ili biti razmjernija, to bi se trebalo učiniti na korist građana, potrošača i stručnjaka. U tu će svrhu biti korisno iskustvo drugih država članica u pogledu najboljeg načina djelovanja.

Prepreke za rast i trgovinu mogu biti izazvane naizgled manje važnim ograničenjima čiji kumulativni učinci mogu biti opasni. Ovom komunikacijom želi se pomoći državama članicama u uklanjanju određenih neopravdanih znatnih ograničenja te pridonijeti njihovom boljem i objektivnijem shvaćanju učinaka regulative.

Preporuke za reforme iz ove komunikacije usmjerene su na širok raspon zahtjeva i to s pomoću komparativne analize temeljene na duhu i obavljenom radu u okviru postupka uzajamnog ocjenjivanja s državama članicama tijekom posljednje tri godine⁵. Preporukama se

¹ Zaključci Europskog vijeća od 28. lipnja 2016. te 20. i 21. listopada 2016. Europsko vijeće već je u svojim zaključcima od 24. i 25. listopada 2013. naglasilo važnost postupka uzajamnog ocjenjivanja reguliranih profesija koje je pokrenula Komisija te potrebu za brzim napretkom. Tim postupkom trebale bi se prepoznati preostale prepreke pristupu profesijama u državama članicama, ocijeniti kumulativni učinak svih ograničenja nametnutih za istu profesiju te predložiti odgovarajuća djelovanja.

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća, COM(2015) 550 final.

³ Vidi i zaključke Vijeća za konkurentnost od 29. veljače 2016. u kojima se pozdravlja redovito davanje smjernica u području reguliranih profesija za pojedine zemlje, među ostalim s obzirom na mogućnost da se time osigura razmjernost regulative u svim državama članicama te s naglaskom na potrebi da se osigura učinkovito i dosljedno praćenje. U svojim zaključcima od 1. i 2. ožujka 2012. Vijeće je naglasilo važnost ostvarivanja napretka u području jačanja uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija, smanjenja broja reguliranih profesija i uklanjanja neopravdanih regulatornih prepreka.

⁴ 2015/2354(INI).

⁵ Za opis tog postupka vidi točku I.2. u nastavku.

želi podržati države članice u stvaranju povoljnog regulatornog okruženja za rast, inovacije i otvaranje radnih mjesta. One nisu ograničene na slučajeve kršenja prava Unije iako bi neki zahtjevi na koje se odnose mogli predstavljati takvu povredu.

Niz novih istraživanja pokazuje da postoji znatan neiskorišteni potencijal u razvoju profesionalnih usluga. U jednom od tih istraživanja, koje je provela Svjetska banka, upućuje se na to da bi se produktivnost mogla povećati za otprilike 5 % ako se smanje prepreke uslugama.⁶ Drugo istraživanje pokazalo je da ulasci društava na tržište i njihovi izlasci s tržišta imaju znatan utjecaj na stope dobiti i učinkovitost dodjele sredstava u sektoru profesionalnih usluga (pravo, računovodstvo, arhitektura i inženjerstvo)⁷. Procjena gospodarskog utjecaja odabranih prepreka na četiri poslovne usluge (arhitekti, inženjeri građevinarstva, računovođe i odvjetnici), koju je provela Europska komisija 2015., potvrdila je znatan gospodarski utjecaj na intenzitet tržišnog natjecanja, profitabilnost sektora i učinkovitost raspodjele sredstava⁸.

Štoviše, zbog naravi pružanja usluga sektor je usko povezan s drugim gospodarskim sektorima kao što je proizvodnja⁹. S obzirom na važnost tržišta usluga EU-a za cjelokupno gospodarstvo EU-a tržište usluga koje dobro funkcionira ključna je komponenta usmjerenosti Komisije na poticanje otvaranja radnih mjesta, rasta i ulaganja.

Ovom se komunikacijom utvrđuju mogućnosti za poboljšanje regulatornog okruženja za niz gospodarski važnih skupina profesionalnih usluga. Preporuke za reforme sastavljene su za svaku državu članicu uzimajući u obzir postojeće posebno regulatorno okruženje. S obzirom na različite regulatorne pristupe sve države članice nemaju iste potrebe u pogledu revizije i izmjene regulative. Kao posljedica toga preporuke se razlikuju od zemlje do zemlje, a neke države članice možda neće dobiti preporuke za jednu profesionalnu uslugu ili više njih. Neke utvrđene potrebe za reformama mogu imati i ozbiljnije, čak i pravne posljedice, primjerice u slučajevima u kojima bi se utvrdila povreda zakonodavstva EU-a.

Komisija će u suradnji s državama članicama pratiti provedbu preporuka iz ove Komunikacije te predložiti, prema potrebi, mjere za uklanjanje preostalih prepreka. To bi moglo uključivati provedbene mjere u pogledu mogućeg kršenja prava Unije ili zakonodavne prijedloge za uklanjanje preostalih opterećujućih zahtjeva.

Ovom komunikacijom i preporukama za reforme koje ona sadržava nadopunjuje se Komisijin širi Godišnji pregled rasta, pruža se sveobuhvatna i detaljna analiza koja uključuje sve države članice u odabranim sektorima i skupinama profesija te se utvrđuju konkretne mogućnosti za reforme u tim sektorima u svim državama članicama. Pruža precizniji pristup u važnom području za strukturne reforme i, prema potrebi, dopunjuje i podupire Komisijinu analizu i preporuke po državama članicama u okviru europskog semestra.

I.2. Pravni kontekst

Profesionalne usluge čine vrlo važan element u gospodarstvu država članica i EU-a. Mnogi od njih pružaju neophodne podatke za druge tržišne subjekte i gospodarstvo u cjelini, a mnogi od njih djeluju u osjetljivim područjima koja često karakteriziraju nejednaka

⁶ Redovito gospodarsko izvješće o EU-u, jesen 2016., Grupa Svjetske banke.

⁷ „Product Market Review 2013 – Financing the real economy” („Pregled tržišta dobara za 2013. – financiranje realnog gospodarstva”); European economy 8/2013, Europska komisija.

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

⁹ Vidi npr. radni dokument MMF-a „Direktiva EU-a o uslugama: koristi od daljnje liberalizacije”, E. Fernández Corugedo i E. Pérez Ruiz, 2014. Rezultati tog istraživanja temelje se na utjecaju daljnje liberalizacije na francusko gospodarstvo. Istraživanje posebno pokazuje da bi se povećanjem ukupne faktorske produktivnosti u drugim sektorima poslovnih aktivnosti (uglavnom uključujući poslovne usluge) prouzročila znatna prelijevanja u cijelom gospodarstvu.

informiranost i pitanja povezana sa širim ciljevima politike kao što su funkcioniranje pravosudnog sustava, sigurnost izgrađenog okoliša itd.

Svaka država članica treba odlučiti postoji li potreba za intervencijom te uvesti pravila i ograničenja za pristup profesiji ili bavljenje tom profesijom poštujući načela nediskriminacije i razmjernosti. Države članice određuju cilj u javnom interesu koji žele zaštititi i izabiru najprimjereniji način za njegovo postizanje.

Nametnuti zahtjevi za profesionalne usluge već su bili predmet nadležnosti Suda EU-a. Sud je u više navrata smatrao da, čak i ako se primjenjuju bez ikakve diskriminacije, nacionalni propisi o profesijama uključujući zahtjeve povezane s kvalifikacijama mogu ometati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljnih sloboda građana i društava EU-a, koje su im zajamčene Ugovorom¹⁰. Sud je napomenuo i da činjenica da jedna država članica nameće manje stroga pravila od druge države članice ne znači da su njezina pravila nerazmjerna i da nisu u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Je li potrebno uvesti ograničenja u pogledu poslovnih djelatnosti države članice trebaju ocijeniti na pojedinačnoj osnovi te uzimajući u obzir ukupni regulatorni kontekst.

U mnogim je slučajevima regulativa opravdana, npr. kad je riječ o pitanjima zdravlja i sigurnosti. Međutim, da bi regulativa bila primjerena svrsi, potrebno ju je redovito revidirati kako bi se uzele u obzir promjene okruženja, npr. tehničke inovacije, obrazovaniji potrošači itd. Utvrđena pravila možda više nisu najprikladnija te zbog tehnoloških, društvenih ili tržišnih promjena možda više nisu opravdana. Time se može stvoriti i potreba za regulatornim odgovorom, na primjer u području izbjegavanja plaćanja i utaje poreza. Međutim, primjeren odgovor ne obuhvaća nužno samo regulaciju određene profesije te može biti puno širi, kao npr. pravila obveznog objavljivanja koja se nameću svakom posredniku u poreznim pitanjima.

Već 2013. izmijenjena je Direktiva o stručnim kvalifikacijama¹¹ te je uvedena transparentnost i provođenje **postupka uzajamnog ocjenjivanja** u okviru kojeg su države članice obavještavale o tome koje profesije uređuju i razmatrale odgovarajuće prepreke kojima se ograničava pristup određenim profesijama.¹² Cilj tog postupka bila je revizija svih reguliranih profesija u svakoj državi članici radi stvaranja razmjernog regulatornog okvira prilagođenog stvarnim ciljevima zaštite općih interesa. U tom kontekstu raspravljalo se o nizu profesija kako bi se približili različiti regulatorni pristupi država članica i kako bi se dobio bolji uvid te bolje shvatilo regulatorna rješenja drugih država članica u području profesionalnih usluga.¹³

Jedan od zaključaka koje treba izvesti iz rasprava u okviru postupka uzajamnog ocjenjivanja jest da same razlike među regulatornim konceptima ne upućuju nužno na potrebu za reformom. Međutim, iako su ciljevi u javnom interesu koji se trebaju zaštititi tom regulativom slični, razina regulacije može biti toliko različita da se postavlja pitanje zašto je razina državne intervencije posebno visoka u jednoj zemlji ili više njih. Ograničenja mogu

¹⁰ Vidi ključni predmet C-340/89 *Vlassopoulou*, predmet C-313/01 *Morgenbesser*, predmet C-345/08 *Pešla*.

¹¹ Direktiva 2005/36/EZ kako je izmijenjena Direktivom 2013/55.

¹² Komunikacijom Komisije od 2. listopada 2013. (COM(2013)676) utvrđuje se plan rada za poboljšanje transparentnosti nacionalnih propisa o profesijama te ocjenjuje i razmatra opravdanost i razmjernost postojećih pravila (postupak uzajamnog ocjenjivanja). Počevši od 2014. države članice su u okviru tog postupka prvo trebale unijeti sve profesije koje reguliraju u bazu podataka reguliranih profesija, zajedno sa svim regulatornim mjerama koje provode za svaku prijavljenu profesiju. Zatim su koristeći te podatke trebale revidirati utjecaj tih mjera te razmotriti njihovu vrijednost za zaštitu legitimnih javnih interesa.

¹³ Izvješća sastavljena nakon tih rasprava mogu se pronaći na poveznici http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en.

postojati i u državama članicama koje ne reguliraju neku profesiju, na primjer ako sustavi za certificiranje imaju važnu ulogu na tržištu.

Vrhunac postupka uzajamnog ocjenjivanja čini zahtjev da države članice do 18. siječnja 2016. Komisiji dostave **nacionalne akcijske planove** (NAP-ovi) u kojima navode i opravdavaju sve odluke koje su donijele na temelju te analize radi zadržavanja ili izmjene propisa o profesijama¹⁴.

Sedam država članica, tj. **Cipar, Grčka, Irska, Mađarska, Malta, Slovenija i Španjolska**, dosad još nije dostavilo svoje nacionalne akcijske planove. S obzirom na sadržaj dostavljenih nacionalnih akcijskih planova razina ambicije vrlo je različita, primjerice neke države članice opisuju sveobuhvatni pristup reviziji zakonodavstva ili ciljane reforme u pojedinim profesijama, dok druge pokazuju prilično ograničenu namjeru u pogledu reformi. Za neke države članice djelovanja navedena u planu odnose se na prethodne mjere jer su one već prošle kroz proces reformi, iako to nužno ne znači da nema prostora za daljnje reforme. U drugim slučajevima čini se da postoji nedostatak političke volje za pokretanje ozbiljne i otvorene revizije trenutačne situacije.

U okviru Komisijine **strategije jedinstvenog tržišta** najavljen je niz djelovanja¹⁵ kako bi se poboljšali nacionalni propisi o profesijama, primjerice:

- putovnica za usluge / kartica usluga;
- poboljšani postupak obavješćivanja na temelju Direktive o uslugama;
- smjernice o posebnim potrebama za reformama po zemlji i po profesiji;
- uvođenje analitičkog okvira za analizu razmjernosti („ispitivanje razmjernosti”).

Smjernice o preporukama za reforme i ispitivanju razmjernosti mogu se smatrati komplementarnima: dok se ovom komunikacijom nastoji potaknuti države članice da naprave konkretne prilagodbe u postojećem regulatornom okviru za pojedine profesije, ispitivanjem razmjernosti želi se djelovati preventivno tako da se državama članicama osigura opći niz kriterija kao pomoć za temeljitu procjenu opravdanosti budućih propisa u području profesija i potrebe za njima u svim sektorima prije nego što donesu novo zakonodavstvo ili izmijene svoja postojeća pravila. Preporukama za reforme i ispitivanjem razmjernosti želi se unaprijediti način na koji države članice pristupaju regulativi, i to ne nametanjem pravila nego osiguravanjem boljih regulatornih praksi kako bi se zajamčila razmjernost propisa i izbjegle negativne gospodarske posljedice.

Na tim se mjerama temelje inicijative koje će Komisija predstaviti na temelju članka 59. stavaka 8. i 9. Direktive o stručnim kvalifikacijama. Obrazloženje tih dviju inicijativa prihvatili su 2016. Europski parlament¹⁶ i Vijeće¹⁷. U svojim zaključcima od 29. veljače 2016. Vijeće je pozdravilo smjernice o profesionalnim uslugama za pojedine države članice i naglasilo potrebu za dosljednijim ocjenama razmjernosti regulatornih zahtjeva u području profesija¹⁸.

¹⁴ Nacionalni akcijski plan dio je pravnih obveza koje države članice moraju ispuniti u okviru prijenosa Direktive o stručnim kvalifikacijama. Ako država članica ne dostavi nikakav plan, postoji opasnost da se protiv nje pokrene postupak zbog povrede. Nacionalni akcijski planovi javno su dostupni – vidi <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

¹⁵ mjere koje uključuju prekogranične operacije novoosnovanih poduzeća s pomoću jedinstvenog digitalnog pristupnika donesene su 22. studenoga 2016., vidi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_en.htm.

¹⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 26. svibnja 2016. o strategiji jedinstvenog tržišta.

¹⁷ Zaključci Vijeća o „strategiji jedinstvenog tržišta usluga i robe” od 29. veljače 2016.

¹⁸ Zaključci Vijeća od 29. veljače 2016.

I.3. Gospodarski kontekst

Bolje funkcioniranje jedinstvenog tržišta državama članicama EU-a pruža prednosti na nacionalnoj i globalnoj razini. Ukupne usluge čine 71 % BDP-a te nešto više od 10 trilijuna EUR i 68 % ukupnog broja zaposlenih, tj. približno 150 milijuna ljudi¹⁹. Međutim, općenito se priznaje da je puni potencijal jedinstvenog tržišta u pogledu usluga neiskorišten.

Na temelju podataka koje su države članice dostavile u bazu podataka reguliranih profesija trenutno postoji više od 5500 reguliranih profesija diljem EU-a²⁰. Postoje velike razlike među zemljama, primjerice Litva je prijavila samo 76, a Mađarska 545²¹. Međutim, ti nam brojevi daju malo informacija o intenzitetu (ili razmjernosti) regulative, njezinu gospodarskom utjecaju ili karakteristikama ljudi koji su njome obuhvaćeni.

Reguliranjem profesionalnih usluga želi se osigurati zaštita niza ciljeva od općeg interesa. Na temelju posebnosti tržišta te nacionalnih i političkih prioriteta osmišljeno je mnoštvo metoda i modela. Regulativa je većinom i sveobuhvatna, tj. obuhvaća širok raspon regulatornih pitanja, a često sadržava brojna ograničenja koja uključuju više ili manje obuhvatnu isključivost povezanu s obavljanjem pojedinih djelatnosti (rezerviranje djelatnosti)²² i zaštitu stručnih naziva²³ te ograničenja u pogledu pravnog oblika društava ili toga tko kontrolira vlasništvo ili upravljanje društvima koja pružaju profesionalne usluge. Čak i ako se takvim propisima u potpunosti postiže cilj politike, ne može se osporiti da imaju znatan gospodarski utjecaj.

Mjerenje preciznog gospodarskog utjecaja regulative za profesionalne usluge nije jednostavno, a do nedavno čak nisu niti postojali podaci o raširenosti profesionalne regulative na tržištu rada EU-a i njezinim učincima. Kako bi riješila problem nedostatka podataka i omogućila mjerenje raširenosti reguliranih profesija, Komisija je naručila prvu reprezentativnu anketu na razini EU-a²⁴. Anketa je provedena tijekom prvog tromjesečja 2015. i obuhvaćala je više od 26 600 europskih građana, a pokazala je da regulativa izravno utječe na 22 % europske radne snage ili više od 47 milijuna građana. Njezina je raširenost različita diljem Unije, od 14 % radne snage u Danskoj do 33 % u Njemačkoj (vidi grafikon 1.).

Grafikon 1.: Udio reguliranih profesija u ukupnoj radnoj snazi, 2015.

¹⁹ Izvor: Statistički podaci o nacionalnim računima.

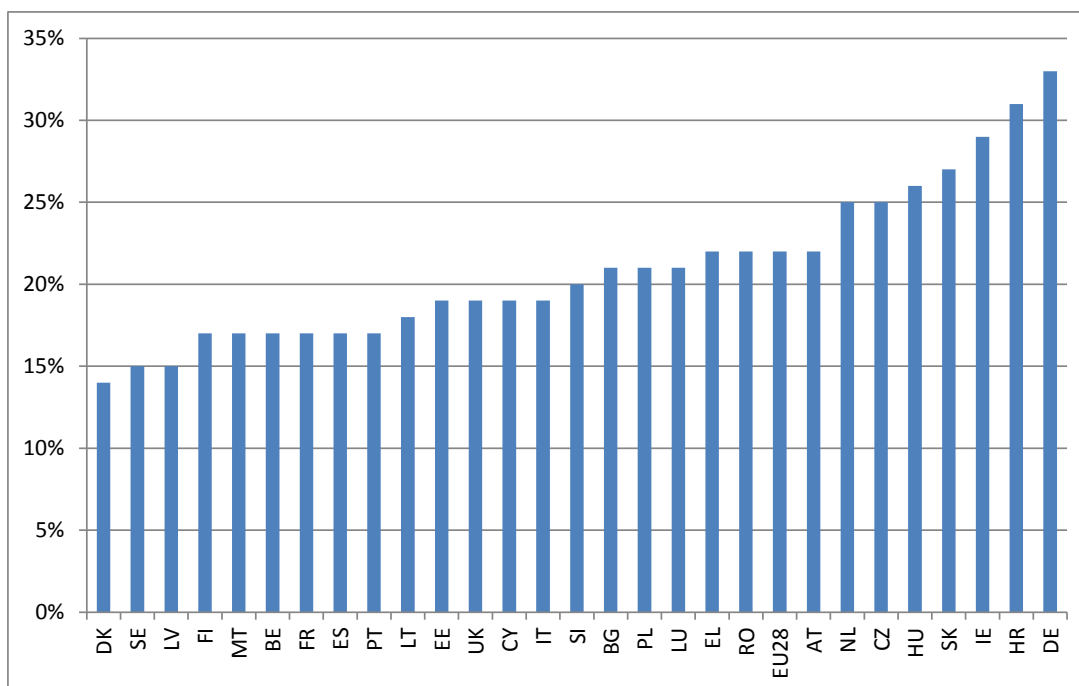
²⁰ Za vizualni prikaz profesionalne regulative u državama članicama EU-a vidi interaktivnu kartu u bazi podataka reguliranih profesija EU-a (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en). Baza podataka sadržava informacije o reguliranim profesijama obuhvaćenima Direktivom 2005/36/EZ i pokazuje da profesionalna regulativa utječe na oko 600 raznih „generičkih profesija”. Za svaku generičku profesiju u nacionalnoj su terminologiji obično navedene brojne druge profesije. Razlog tome jest to što u okviru svake generičke profesije postoji nekoliko potprofesija, čime se broj reguliranih profesija u EU-u povećava na 5500.

²¹ Baza podataka reguliranih profesija EU-a, studeni 2016.

²² **Koncept rezerviranih djelatnosti** ne odnosi se uvijek na zakonski regulirane djelatnosti. „Rezerviranje djelatnosti” može se podrazumijevati bilo kojim zahtjevom kojim se obavljanje uslužne djelatnosti pridržava za nositelje određene stručne kvalifikacije.

²³ **Zaštita stručnog naziva** odnosi se na zakonodavstvo kojim se dodjeljuje pravo na poseban profesionalni naziv (kao što su odvjetnik, arhitekt, turistički vodič) onima koji ispunjuju posebne uvjete, najčešće nositeljima posebnih kvalifikacija.

²⁴ M. Koumenta i M. Pagliero (2016.), *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU* (Mjerenje raširenosti profesionalne regulative i njezina utjecaja na tržište rada). Vidi: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.



Izvor: Anketa TNS-a, 2015.

Analiza gospodarskih učinaka regulative pokazuje da bi, ako se ublaže zahtjevi za pristupanje, od 3 do 9 % više ljudi moglo biti zaposleno u određenoj profesiji, ovisno o profesiji. U istraživanju je iznesena i procjena da regulativa podrazumijeva ukupne premije na plaću u iznosu od oko 4 %, ali uz znatne razlike ovisno o sektoru (do 19,2 % u nekim područjima)²⁵. To bi moglo rezultirati višim cijenama usluga za potrošače. To se odražava u znatnim razlikama u premijama među profesionalnim skupinama i navodi na zaključak da bi se u okviru te regulative rezerviranjem djelatnosti mogli prouzročiti znatni poremećaji u pogledu relativnih plaća. Navodi i na zaključak da se regulativom u području profesija pridonosi nejednakosti plaća na europskom tržištu rada, posebno u korist onih na vrhu piramide raspodjele dohotka.

Nadalje, niz istraživanja koja je Komisija nedavno naručila pokazuje da je stvaranje razmjernije regulative koja je prilagođenija tržišnoj stvarnosti, npr. ublažavanjem najrestriktivnijih i najneopravdanijih zahtjeva, dovelo do poboljšanja dinamike tržišta, a posebno stvaranja većeg prostora na tržištu te uvođenja više novoosnovanih poduzeća i novih inovativnih usluga na tržište zahvaljujući novim sudionicima²⁶. To bi dovelo i do koristi za potrošače u smislu nižih cijena kao rezultata smanjenja stopa dobiti.

Naposljetku, analiza je potvrdila da bi se smanjenjem prepreka povećala uspješnost sektora koje karakterizira veća učinkovitost dodjele sredstava²⁷. Analize slučaja o reformama na nacionalnoj razini pokazuju kakav utjecaj na sektor mogu imati reforme uvjeta za pristup reguliranim profesijama i bavljenje tim profesijama. U Grčkoj su reforme dovele do nižih cijena za korisnike usluga, kao što su usluge pravne profesije, računovođa i poreznih savjetnika, koje su liberalizirane reformom donesenom 2011. U 2014. je broj turističkih

²⁵ Premije na plaće i visoke profitne marže zajednički su pokazatelj monopolističkih naknada, koje pak dovode do visokih cijena za potrošače i općeg nedostatka tržišnog natjecanja unutar profesije.

²⁶ Učinci reformi regulatornih zahtjeva za pristup profesijama: analize slučajeva za pojedine zemlje http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

²⁷ Europska komisija: „Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact” („Poslovne usluge – procjena prepreka i njihov utjecaj na gospodarstvo”); dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

vodiča i procjenitelja pod ugovorom bio više nego dvaput veći u usporedbi s godišnjim prosjekom prije liberalizacije²⁸. U Poljskoj je reforma regulative u području pravnih usluga koja je provedena od 2005. do 2014. dovela do toga da je tamo sada aktivan više nego dvostruki broj odvjetnika i pravnih savjetnika, s time da je porast cijena pravnih usluga niži od prosječnog. Slično tome, reforma profesija posrednika za nekretnine i upravitelja nekretninama prouzročila je neto otvaranje poduzeća u tom sektoru²⁹.

I.4. Analiza i smjernice: novi pokazatelj restriktivnosti

Analiza i smjernice za profesije u ključnim gospodarskim sektorima

U ovoj komunikaciji i njezinim priložima pruža se detaljna analiza propisa koji se primjenjuju na arhitekte, inženjere građevinarstva, računovođe, odvjetnike, patentne zastupnike, posrednike za nekretnine i turističke vodiče. Tih sedam skupina profesija odabrano je jer pripadaju četirima ključnim gospodarskim sektorima (poslovne usluge, građevinarstvo, nekretnine i turizam). Mobilnost u tim profesijama relativno je visoka, a profesije su regulirane u većini država članica, premda različitom regulativom. To znači da postoji znatan potencijal za značajne i gospodarski relevantne reforme.

Novi pokazatelj restriktivnosti profesionalne regulative

Pokazatelj restriktivnosti profesionalne regulative osmišljen je kao potpora kvalitativnoj analizi prepreka, a umjesto usmjerenosti na mjere zasebno, bez njihovih širih posljedica, u obzir se uzima akumulirano opterećenje višestrukim zahtjevima. Tim pokazateljem pruža se objektivna i mjerljiva osnova za usporedbu učinkovitosti država članica u sedam odabranih skupina profesija.

Pokazateljem restriktivnosti obuhvaćene su sljedeće skupine ograničenja:³⁰

- (1) regulatorni pristup: isključive ili podijeljene rezervirane djelatnosti te zaštita stručnih naziva;
- (2) zahtjevi povezani s kvalifikacijama: godine obrazovanja i osposobljavanja, obvezni državni ispit, obveza stalnog stručnog usavršavanja itd.;
- (3) ostali uvjeti za pristup profesiji: obvezno članstvo ili registracija kod stručnog tijela, ograničeni broj odobrenih licencija, ostali zahtjevi za izdavanje odobrenja itd.;
- (4) zahtjevi za bavljenje profesijom: ograničenje u pogledu pravnog oblika društava, zahtjevi povezani s vlasničkom strukturom, ograničenja povezana sa zajedničkim bavljenjem profesijom, nespojivost djelatnosti itd.

Pokazatelj restriktivnosti dijelom se temelji na Komisijinoj procjeni prepreka u području poslovnih usluga, koja je prvi put objavljena 2015.,³¹ ali ide i korak dalje jer npr. obuhvaća zahtjeve povezane s obrazovanjem koji prethodno nisu bili obuhvaćeni kako bi se omogućilo holističko komparativno shvaćanje raznih postojećih regulatornih zahtjeva u rasponu od obrazovanja i osposobljavanja do ograničenja povezanih s obavljanjem profesije i nespojivosti između profesija. Obuhvaća iste skupine profesija kao i pokazatelj reguliranosti

²⁸ *The effects of liberalisation of professional requirements in Greece* (Učinci liberalizacije profesionalnih zahtjeva u Grčkoj), E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centar za planiranje i ekonomska istraživanja (KEPE), Atena, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., „The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland” („Učinci reformi kojima se liberaliziraju profesionalni zahtjevi u Poljskoj”), Varšavski ekonomski fakultet, 2016.

³⁰ Vidi detaljna objašnjenja u metodološkom prilogu (radni dokument službi Komisije, odjeljak V.).

³¹ Europska komisija: „*Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*” („Poslovne usluge – procjena prepreka i njihov utjecaj na gospodarstvo”); dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

tržišta dobara OECD-a³² uz dodatak primjerice patentnih zastupnika, posrednika za nekretnine i turističkih vodiča. Za razliku od pokazatelja reguliranosti tržišta dobara OECD-a tim se pokazateljem uzima u obzir raspon profesija i djelatnosti koje postoje i razlikuju se među državama članicama za svako obuhvaćeno područje, on sadržava korekcijski koeficijent za svako ograničenje s obzirom na njegov utjecaj te uključuje ažurirane informacije koje proizlaze iz postupka uzajamnog ocjenjivanja, a u tu svrhu intenzivno se upotrebljava EU-ova baza podataka reguliranih profesija. Novi pokazatelj stoga odražava najnovije regulatorne promjene u državama članicama, kao što je francuski zakon o rastu, aktivnosti i jednakim gospodarskim mogućnostima donesen 2015. To neizbježno dovodi do rezultata koji se mogu razlikovati od prethodnih procjena, koje su se uglavnom temeljile na pokazatelju reguliranosti tržišta dobara OECD-a.

Ograničenja se ne mogu analizirati odvojeno ne uzimajući u obzir druge mehanizme koji postoje kao nadopuna ili zamjena za određena ograničenja. Holističkim pristupom moguće je procijeniti koliko je regulatorni okvir stručnjacima restriktivan. U ovoj fazi pokazatelj ipak neće otkriti neregulatorne prepreke ili ulogu posebnih općih zakona ili mehanizama za zaštitu potrošača koji su na snazi i ciljeva u javnom interesu. Zato je pokazatelj popraćen kvalitativnom procenom i analizom kojima se pružaju dodatne informacije o stvarnom stanju na terenu.

*Ekonometrijska analiza: gospodarski utjecaj regulative*³³

Ekonometrijska analiza koju je provela Komisija za sedam skupina profesionalnih usluga pokazuje da se niža razina regulatornih ograničenja podudara s boljim gospodarskim rezultatima, konkretno s nižom dobiti postojećih pružatelja usluga i većim rastom broja poduzeća.

Pokazatelj se može upotrijebiti kao alat za praćenje kako bi se mjerio razvoj razine restriktivnosti regulative tijekom vremena. U analizi u nastavku za svaku skupinu profesija navode se postignuti rezultati po pokazatelju na razini EU-a, kako su zabilježeni krajem studenoga 2016. Radni dokument službi pruža dodatne podatke za svaku državu članicu.

II. Analiza po profesiji

U sljedećim odjeljcima opisuju se razni sektori za koje je provedena analiza. Koncepti i (nacionalni) termini koji se upotrebljavaju u vezi s tim profesionalnim uslugama razlikuju se, a organizacija i opseg aktivnosti različitih profesija u tim sektorima često se razlikuju među državama članicama, pa se ne mogu uvijek lako usporediti. U provedenoj se analizi te razlike uzimaju u obzir te se umjesto nacionalnog naziva ili definicije određene profesije kao temelj uzimaju djelatnosti obuhvaćene određenim sektorom. To se posebno odnosi na građevinarstvo, u okviru kojeg postoje raznovrsne i brojne potprofesije, a računovodstvo, koje je u državama članicama organizirano vrlo različito, u velikom broju država nije regulirano ili se znatno razlikuje za različite profesije te su svakoj od njih dodijeljena različita područja djelatnosti.

Sljedeća procjena uglavnom se temelji na:

32 Pokazatelj reguliranosti tržišta dobara OECD-a prvi je put utvrđen 1988., a posljednji je put ažuriran 2013. Vidi: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en.

33 Vidi odjeljak VI. popratnog radnog dokumenta službi Komisije.

- informacijama koje su dostavile same države članice putem baze podataka reguliranih profesija;
- sektorskim izvješćima za raspravu u kontekstu postupka uzajamnog ocjenjivanja;
- dodatnim istraživanjima Komisije u području nacionalnog zakonodavstva.

Te su informacije provjerene i o njima se u nekoliko navrata raspravljalo s državama članicama. Uzimaju se u obzir i zaprimljene pritužbe ili druge povratne informacije dionika o ograničenjima s kojima se suočavaju.

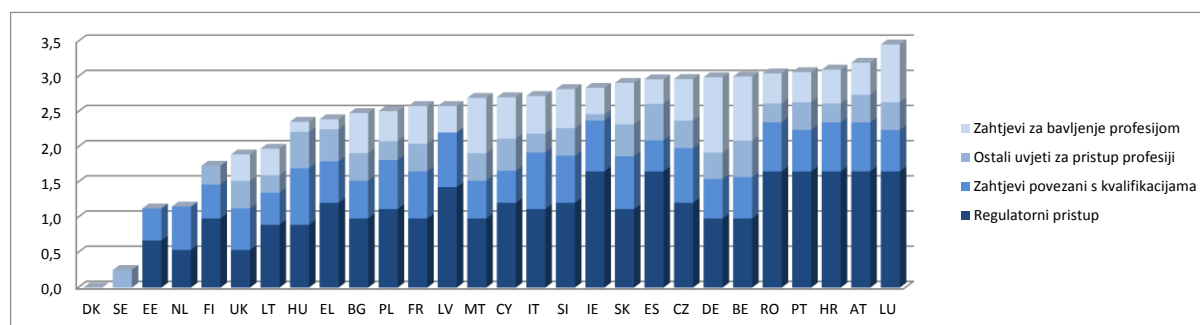
Svaka analiza sadržava grafički prikaz pokazatelja restriktivnosti. Te informacije trebalo bi tumačiti zajedno s deskriptivnom analizom za svaku struku. Pokazateljem se želi utvrditi relativni intenzitet postojeće regulative za svaku profesiju u svakoj državi članici. Neregulatorne prepreke ne odražavaju se u pokazatelju. Međutim, u mjeri u kojoj je to moguće i ovisno o informacijama koje su dostupne Komisiji odražavaju se u kvalitativnom opisu. Stoga ne postoji nužno savršena korelacija između rezultata koje pruža pokazatelj i preporuka za reforme.

Države članice trebale bi na temelju prethodno navedenih preporuka ponovno procijeniti i preispitati ograničenja koja su nametnuta pružateljima usluga te regulativu za odabrane profesionalne sektore, a posebno bi trebale razmotriti kumulativni učinak raznih slojeva regulatornih mjera. Neke preporuke odnose se na sve države članice, dok su druge također upućene državama članicama koje ne reguliraju određenu profesiju, ali u kojima je utvrđeno da postoji rizik od stvaranja novih prepreka.

II.1. Arhitekti

Ta profesija bavi se planiranjem i projektiranjem zgrada i prostora oko njih te stručnim nadzorom njihove izgradnje. Stoga se javna sigurnost i zaštita, zaštita primatelja usluga te okoliš najčešće navode kao opravdanja za reguliranje te profesije, pri čemu se upozorava na rizike loše gradnje. Promatrajući sve informacije prikupljene za ovu komunikaciju primjetno je da postoje znatne razlike između različitih pristupa istim ciljevima.

Grafikon 2.: Pokazatelj restriktivnosti: arhitekti



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

Grafikon 2. prikazuje relativne pozicije država članica u pogledu restriktivnosti kad je riječ o pristupu profesiji arhitekta i bavljenju njome, prema novom pokazatelju restriktivnosti koji je razvila Komisija.

Obrazovanje arhitekata uglavnom je usklađeno tako da se stručne kvalifikacije automatski priznaju u skladu s Direktivom o stručnim kvalifikacijama. Usklađeni minimalni uvjeti u skladu s tom direktivom su pet godina obrazovanja ili četiri godine obrazovanja uz dvije

godine praktičnog osposobljavanja³⁴. Zapravo, u većini država članica za pristup toj profesiji uz najmanje pet godina fakultetskog obrazovanja zahtijevaju se i dodatna razdoblja praktičnog osposobljavanja ili profesionalnog iskustva (npr. u **Austriji** pet godina obrazovanja plus tri godine praktičnog osposobljavanja, u **Češkoj** 5 + 3, u **Rumunjskoj** 6 + 2, u **Slovačkoj** 6 + 3, u **Sloveniji** 5 + 3). Period obrazovanja koji se najčešće primjenjuje iznosi ukupno sedam godina prema modelu 5 + 2. U 15 zemalja zahtijeva se i državni ispit.

Za razliku od drugih država članica u kojima je propisano da se profesijom arhitekta mogu legalno baviti samo kvalificirani stručnjaci koji posjeduju odgovarajuće licence, certifikate ili su registrirani kod relevantnog tijela, u **Danskoj**, **Estoniji**, **Finskoj** i **Švedskoj** nije regulirana profesija kao takva nego se te države članice uzdaju u druge provjere stručne osposobljenosti unutar branše³⁵. Razlike između ta dva modela možda nisu toliko velike koliko se čini budući da se u zemljama gdje nije regulirana sama profesija kao uvjet za odobravanje pružanja konkretnih usluga (npr. podnošenje projekta ili profesionalne usluge povezane s izdavanjem građevinske dozvole) primjenjuje certificiranje stručne osposobljenosti arhitekata ili *ad hoc* evaluacija stručne osposobljenosti ili iskustva na pojedinačnoj osnovi.

Najveće razlike među državama članicama postoje u pogledu pitanja koji su poslovi rezervirani za profesiju arhitekta. Kao i u slučaju inženjera građevinarstva, ograničenja se mogu nalaziti u raznim pravilima i propisima, što može obuhvaćati propise o gradnji, obnovi, zaštiti spomenika kulture, energetske učinkovitosti i dr.

Djelatnostima koje su rezervirane za arhitekate često se smiju baviti i srodne profesije, osobito inženjeri građevinarstva. Dok se **Nizozemska** i **Ujedinjena Kraljevina** oslanjaju samo na zaštitu stručnog naziva arhitekta bez rezerviranja djelatnosti, u **Austriji**, **Hrvatskoj**, **Irskoj**, **Italiji**, **Luksemburgu**, **Portugalu**, **Rumunjskoj** i **Španjolskoj** uz zaštitu stručnog naziva za profesiju arhitekta rezerviran je i čitav niz poslova kao što su:

- arhitektonsko projektiranje i planiranje, izrada studija izvedivosti;
- pregled projekata i projektne dokumentacije;
- priprema, podnošenje i ovjera dokumentacije povezane s tehničkom kontrolom, kontrolom usklađenosti s propisima i građevinskim dozvolama ili ovjeravanje projekata;
- upravljanje troškovima gradnje, stručni nadzor gradnje, izvedba;
- urbanističko prostorno planiranje i projektiranje.

U **Poljskoj** i **Slovačkoj** velik je broj poslova rezerviran, ali bez zaštite stručnog naziva. U **Bugarskoj** je za profesiju arhitekta/inženjera rezervirana izrada prostornih planova i investicijskih projekata te podnošenje te projektne dokumentacije i nacrtâ nadležnim tijelima. U **Njemačkoj**, u svim savezним zemljama,³⁶ za profesije arhitekta i inženjera rezervirana je izrada projektne dokumentacije za zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, što neki smatraju najvažnijim stručnim poslom arhitekata i inženjera. **Irska** je primjer nedavnih promjena: do 2007. profesija arhitekta bila je neregulirana, ali od tada je uvedena zaštita stručnog naziva i rezerviranje određenih poslova za tu profesiju.

³⁴ Može se primjenjivati zajedno s ishodima učenja opisanima u članku 46. te direktive.

³⁵ U Estoniji, na primjer, za obavljanje određenih stručnih poslova potrebna je potvrda o stručnoj kvalifikaciji (tj. potvrda određene razine koju je izdalo nadležno tijelo).

³⁶ Razlike među savezним zemljama kad je riječ o reguliranju profesije arhitekta odnose se ne samo na rezerviranje djelatnosti nego i na zahtjeve u pogledu vlasničke strukture društava i u pogledu profesionalnog iskustva. Registracija se traži i na regionalnoj razini i zbog toga postoje razlike.

U pogledu količine dodatnih mjera regulatorni intenzitet razlikuje se od zemlje do zemlje.

Kao prvo, u **Austriji**, na **Cipru**, u **Estoniji**, **Finskoj**, **Mađarskoj**, na **Malti** i u **Nizozemskoj** ne postoje zahtjevi u pogledu osiguranja od profesionalne odgovornosti, dok u **Belgiji**, **Bugarskoj**, **Češkoj**, **Francuskoj**, **Hrvatskoj**, **Irskoj**, **Italiji**, **Latviji**, **Litvi**, **Luksemburgu**, **Njemačkoj**, **Poljskoj**, **Portugal**, **Rumunjskoj**, **Slovačkoj**, **Španjolskoj** i **Ujedinjenoj Kraljevini** postoje.

Kao drugo, ograničenja u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture društava postoje u 16 država članica, a u svima njima osim u **Austriji**, na **Cipru** i **Malti** također postoje i zahtjevi u pogledu osiguranja od profesionalne odgovornosti. Ograničenja u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture društava osobito su velika u **Belgiji**, na **Cipru** i u **Rumunjskoj**. Na primjer, na **Cipru** društva moraju biti u 100 %-tnom vlasništvu arhitekata i pružanje arhitektonskih usluga zabranjeno je dioničkim društvima. U **Belgiji** je propisano da arhitekti moraju imati 60 % udjela u vlasništvu i glasačkih prava, dok na **Malti** postoje ograničenja u pogledu pravnog oblika društava, koja moraju biti u 100 %-tnom vlasništvu arhitekata. U **Rumunjskoj** društva moraju biti u vlasništvu isključivo arhitekata; međutim dopušteno je osnivanje društava za komercijalni dizajn čija je osnovna djelatnost arhitektonsko projektiranje, pod uvjetom da društvo uključuje barem jednog arhitekta. U **Austriji**, **Češkoj**, **Francuskoj**, **Njemačkoj**, **Slovačkoj** i **Španjolskoj** propisano je da arhitekti moraju imati barem 50 % udjela u vlasništvu.

Osim toga u **Austriji** je područje djelatnosti arhitektonskih biroa ograničeno isključivo na pružanje arhitektonskih usluga, čime je znatno ograničena mogućnost kombiniranja arhitektonske djelatnosti s djelatnostima drugih profesija u okviru istog društva.

U oko 15 država članica propisano je obvezno stalno stručno usavršavanje (SSU), ali postoji širok spektar različitih pristupa: U **Rumunjskoj** je obvezno 96 sati stručnog usavršavanja godišnje (u petogodišnjim ciklusima, sa šest ciklusa u karijeri), u **Nizozemskoj** samo 16 sati godišnje, dok su u **Mađarskoj** propisani petogodišnji ispitni ciklusi. U **Danskoj** poslodavci su dužni izdvajati 10 % godišnje plaće zaposlenika za financiranje njihova SSU-a, dok u **Austriji** arhitekti kao dokaz stalnog stručnog usavršavanja mogu podastrijeti svoj profesionalni rad.

Valja razmotriti i fragmentaciju pristupa tržištu, koja u zemljama kao što su **Latvija** i **Poljska** može uzrokovati nepotrebne nejasnoće i umnožavanje razina na kojima se podnose zahtjevi za ovlaštenje.

Preporuke

Austrija, **Hrvatska**, **Irska**, **Italija**, **Luksemburg**, **Poljska**, **Portugal**, **Rumunjska**, **Slovačka** i **Španjolska** trebale bi preispitati veliki broj rezerviranih djelatnosti.

Austrija, **Belgija**, **Cipar**, **Češka**, **Francuska**, **Njemačka**, **Rumunjska**, **Slovačka** i **Španjolska** trebale bi preispitati učinak ograničenja u pogledu vlasničke strukture i pravnog oblika društava, koja su u tim zemljama na snazi dodatno uz ostale zahtjeve.

Austrija bi trebala preispitati razmjernost ograničenja u pogledu multidisciplinarnih djelatnosti.

Cipar i **Malta** trebali bi preispitati zahtjev da društva moraju biti u 100 %-tnom vlasništvu arhitekata.

Države članice s fragmentiranim sustavom profesije ili obveznim višestrukim certificiranjem, kao **Latvija** i **Poljska**, trebale bi preispitati učinke svojih sustava na slobodno kretanje pripadnika profesije te jesu li potencijalne prepreke slobodnom kretanju opravdane.

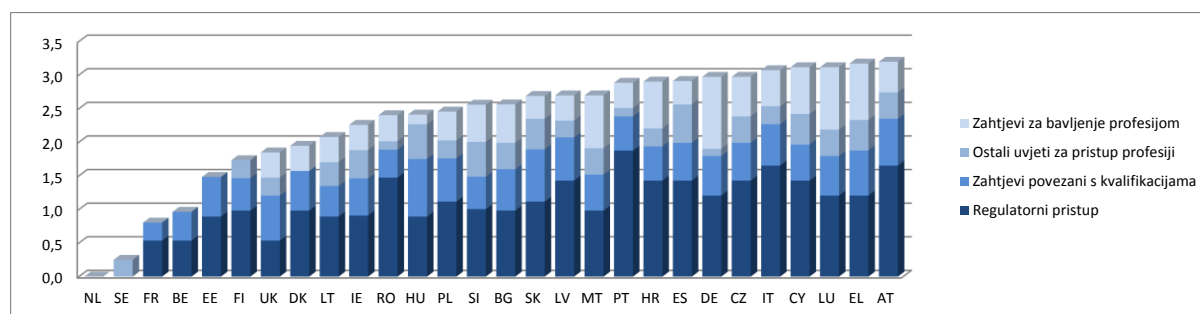
Države članice u kojima je profesionalno certificiranje obvezno za neregulirane profesije ili koje se uzdaju u druge vrste provjere stručne osposobljenosti, osobito u pogledu pružanja pojedinih usluga, trebale bi preispitati ukupnu dosljednost tog modela i njegove praktične učinke kako on ne bi bio prepreka za pristup profesiji.

Irska bi također trebala preispitati učinak nedavnih izmjena i njihovu neophodnost, osobito u pogledu rezerviranja poslova.

II.2. Inženjeri građevinarstva

Među državama članicama postoje mnoge sličnosti u načinu reguliranja profesije inženjera građevinarstva. Često se nailazi na iste šire definicije „opsega djelatnosti”, a mnoge države članice u reguliranju te profesije navode iste rizike i vode se istim općim interesima. Međutim, usprkos tim sličnostima, regulatorni pristup prema toj profesiji znatno se razlikuje od jedne do druge države članice.

Grafikon 3.: Pokazatelj restriktivnosti: inženjeri građevinarstva



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

U grafikonu 3. prikazane su relativne pozicije država članica u pogledu restriktivnosti kad je riječ o pristupu profesiji i bavljenju profesijom inženjera građevinarstva prema novom pokazatelju restriktivnosti.

Postoji opće slaganje o tome da usluge koje pružaju inženjeri građevinarstva moraju biti na takvoj razini da sigurnost objekata i ljudi te kvaliteta usluga budu zajamčeni. Dok se u većini država članica reguliranje te profesije smatra neophodnim kako bi se zajamčila sigurnost, druge države članice našle su druge načine osiguravanja kvalitete i zaštite relevantnih općih interesa. Na primjer, u **Nizozemskoj** postoje propisi o standardima gradnje kojima se osigurava kvalitetno izvođenje radova. U **Švedskoj** veliku važnost tradicionalno ima načelo odgovornosti klijenta, a uz to kontrolu kvalitete izvedenih radova provode općine. Kao i u slučaju arhitekata, razlike između ta dva modela možda nisu toliko velike koliko se čini budući da se u zemljama gdje nije regulirana sama profesija kao uvjet za odobravanje pružanja konkretnih usluga (npr. podnošenje projekta ili profesionalne usluge povezane s izdavanjem građevinske dozvole) primjenjuje certificiranje stručne osposobljenosti³⁷ ili *ad hoc* evaluacija stručne osposobljenosti ili iskustva na pojedinačnoj osnovi.

³⁷ U Estoniji, na primjer, za neke načine bavljenja profesionalnom djelatnošću potrebna je potvrda o stručnoj kvalifikaciji (tj. potvrda određene razine koju je izdalo nadležno tijelo).

Među zemljama u kojima je profesija regulirana određene države članice, npr. **Belgija, Francuska i Ujedinjena Kraljevina**, kad je riječ o inženjerima registriranim kod nadležnog tijela, štite samo upotrebu stručnog naziva.

U većini zemalja ima više načina bavljenja profesijom inženjera građevinarstva, što ovisi ili o ograničenjima u pogledu ovlaštenja / dozvola / dodijeljenih stručnih naziva i/ili različitim razinama dodijeljene odgovornosti. To je slučaj barem u **Češkoj, Finskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Mađarskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji, Slovačkoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini**. Na primjer **Latvija** ima režim s najvećom razinom specijalizacije, s oko 80 mogućih vrsta certificiranja za inženjere građevinarstva u raznim područjima djelatnosti (inženjering ili projektiranje ili vođenje građevinskih radova ili građevinski nadzor ili građevinsko vještačenje). U **Poljskoj** postoje stručne kvalifikacije na temelju kojih inženjer može obavljati ili samo poslove projektiranja ili samo poslove građenja, ali postoji i kvalifikacija koja obuhvaća obje vrste poslova. Štoviše, ovisno o razini kvalifikacije, inženjeri građevinarstva mogu se baviti poslovima projektiranja/građenja s ograničenom ili punom odgovornošću.

Te razlike u organizaciji profesije odražavaju se i u za nju rezerviranim djelatnostima, u čemu također postoje razlike od zemlje do zemlje. Općenito, rezervirane djelatnosti uglavnom se odnose na projektiranje ili građenje. U **Austriji, Češkoj, Italiji, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Španjolskoj** postoji širok spektar rezerviranih djelatnosti iako se nekima od tih djelatnosti smiju baviti i neke druge profesije. Posebnost je **Malte** što rezervirane djelatnosti tamo nisu popisane u jednom aktu. Umjesto toga različiti zakonodavni akti upućuju na „*periti*” kao jedinu profesiju koja smije obavljati određene poslove i snositi odgovornost za njih. U **Njemačkoj** je za profesiju inženjera građevinarstva rezervirano samo podnošenje projektne dokumentacije.

Ograničenja u pogledu vlasničke strukture postoje u **Austriji**, na **Cipru**, na **Malti**, u **Njemačkoj**, u **Slovačkoj i Španjolskoj**. Na primjer, na **Cipru i Malti** društva moraju biti u 100 %-tnom vlasništvu pripadnika profesije, dok u **Austriji, Njemačkoj i Slovačkoj** njihov udio u vlasništvu mora biti najmanje 50 %.

U **Austriji** područje djelatnosti društava ograničeno je isključivo na pružanje inženjerskih usluga, čime se znatno ograničava mogućnost uključivanja djelatnosti drugih profesija u ta društva.

U 14 država članica obvezno je članstvo u strukovnoj organizaciji, a u 16 država članica obvezno je osiguranje od profesionalne odgovornosti.

U pogledu prekogranične mobilnosti inženjera građevinarstva, istovremeno postojanje jedinstvenih i fragmentiranih sustava moglo bi stvoriti prepreke za inženjere građevinarstva koji se iz zemlje s jedinstvenim sustavom žele preseliti u zemlju s fragmentiranim sustavom. Na primjer, inženjer iz zemlje u kojoj inženjeri građevinarstva smiju obavljati velik broj različitih poslova u bilo kojem području građevinarstva teško bi odredio/la kojim se područjem građevinarstva smije baviti u zemljama kao što su **Latvija** ili **Rumunjska**, a pristup svim područjima mogao bi mu/joj biti vrlo težak ili čak nemoguć bez opsežnih kompenzacijskih mjera.

Preporuke

Austrija, Češka, Italija, Poljska, Portugal, Rumunjska i Španjolska trebale bi preispitati širok spektar djelatnosti rezerviranih isključivo za profesiju inženjera građevinarstva.

Malta bi trebala razjasniti koje su djelatnosti rezervirane za profesiju ‘*Periti*’.

Španjolska bi trebala preispitati zahtjev da se za određene projekte/poslove mora imati ovlaštenje strukovne organizacije.

Cipar i Malta trebali bi preispitati zahtjev da društva moraju biti u 100 %-tnom vlasništvu pripadnika profesije.

Austrija, Njemačka i Slovačka trebale bi procijeniti razmjernost propisa o vlasničkoj strukturi društava.

Austrija bi trebala preispitati ograničenja u pogledu multidisciplinarnih djelatnosti.

Države članice u kojima je profesionalno certificiranje obvezno za neregulirane profesije ili koje se uzdaju u druge vrste provjere stručne osposobljenosti, osobito u pogledu pružanja pojedinih usluga, trebale bi preispitati ukupnu dosljednost tog modela i njegove praktične učinke kako on ne bi bio prepreka za pristup profesiji.

Države članice s fragmentiranim sustavom profesije ili višestrukim zahtjevima ovisno o vrstama poslova o kojima se radi, kao **Latvija**, trebale bi preispitati učinke tog sustava na slobodno kretanje pripadnika profesije te jesu li potencijalne prepreke slobodnom kretanju opravdane.

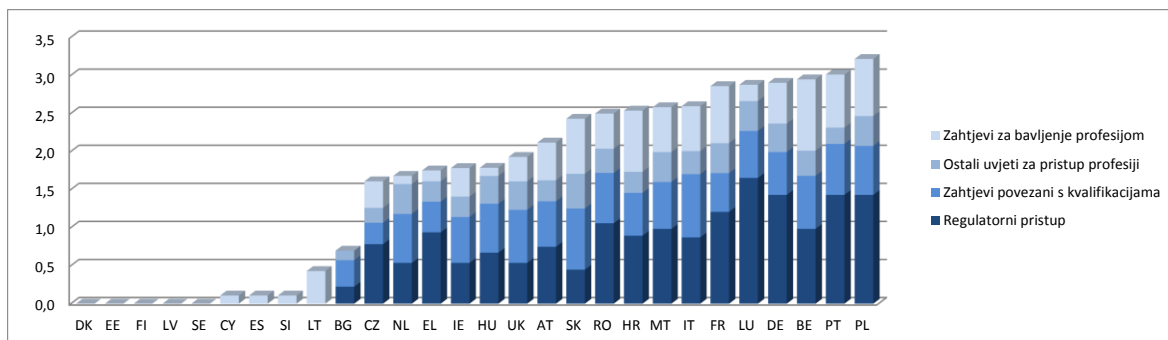
II.3. Računovođe i porezni savjetnici

Računovođe i porezni savjetnici osobito su raznolika skupina profesija, kojom su obuhvaćeni računovođe, ovlašteni računovođe ili porezni savjetnici, s velikim razlikama među državama članicama u pogledu organizacije profesija u tom području i u pogledu pripadajuće regulative. U 19 država članica regulirane su jedna ili nekoliko profesija u tom području:

- ili rezerviranjem nekih djelatnosti i zaštitom stručnog naziva (**Austrija, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Malta, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska**);
- ili samo rezerviranjem nekih djelatnosti (**Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Slovačka**) ili
- samo zaštitom stručnog naziva (**Grčka, Irska, Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina**).

U **Ujedinjenoj Kraljevini**, na primjer, u sektoru računovodstva vlada velika konkurencija, pa su osobe koje na temelju završenog obrazovanja posjeduju odgovarajući stručni naziv u znatnoj prednosti pred konkurencijom, ali pristup profesiji bez stručne kvalifikacije teoretski je moguć. U devet država članica, konkretno na **Cipru, u Danskoj, Estoniji, Finskoj, Litvi, Latviji, Sloveniji, Španjolskoj i Švedskoj**, profesija kao takva nije regulirana. Države članice kao obrazloženje za reguliranje tih profesija općenito navode važnu ulogu koju porezni savjetnici / računovođe u svim poreznim sustavima igraju u pogledu savjetovanja potrošača i poreznih obveznika u vezi s ispunjavanjem poreznih obveza.

Grafikon 4.: Pokazatelj restriktivnosti: računovođe i porezni savjetnici



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

U grafikonu 4. prikazane su relativne pozicije država članica u pogledu restriktivnosti kad je riječ o pristupu profesijama računovođe / poreznog savjetnika i bavljenju tim profesijama prema novom pokazatelju restriktivnosti. Pokazatelj ne uzima u obzir reguliranje revizorske profesije, koja je u svim državama članicama regulirana na temelju Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja.

U nekim su državama članicama djelatnosti poreznog savjetovanja i računovodstva rezervirane (iako se njima često smiju baviti i druge profesije, primjerice u **Češkoj**, **Francuskoj**,³⁸ **Portugalu**, **Rumunjskoj**). U **Bugarskoj** i **Luksemburgu** rezervirana je samo djelatnost računovodstva, tj. knjigovodstvo / izrada konsolidiranih financijskih izvještaja, dok je u **Njemačkoj** rezervirano samo porezno savjetovanje i zastupanje pred poreznim tijelima. U **Rumunjskoj** postoje tri različite regulirane profesije u tom sektoru, dok ih je u **Austriji** četiri.

U **Italiji** neki jednostavni poslovi obračuna plaća rezervirani su za računovođe na takav način da to predstavlja dodatno opterećenje za mala poduzeća. U **Hrvatskoj** je upravo u tijeku reforma profesije poreznog savjetnika, kojom se definira vrlo širok spektar djelatnosti koje su ili rezervirane isključivo za tu profesiju ili obuhvaćaju jednostavne poslove kao što je priprema poreznih prijava za građane i mala poduzeća. Dok je u **Francuskoj** djelatnost knjigovodstva rezervirana za stručnjake za računovodstvo, jedan je nacionalni sud nedavno donio presudu da posao elektroničkog unosa računovodstvenih zapisa prije njihova odobranja ne spada među rezervirane poslove. Ta presuda, međutim, nije u potpunosti provedena.

I zahtjevi u pogledu kvalifikacija znatno se razlikuju među državama članicama. Ukupno trajanje osposobljavanja varira između tri godine (**Češka**, **Grčka**) i osam godina (**Francuska**, **Rumunjska**).

Prema informacijama u bazi podataka reguliranih profesija stalno stručno usavršavanje obvezno je u **Belgiji**, **Irskoj**, **Mađarskoj**, **na Malti**, u **Njemačkoj**, **Poljskoj**, **Portugalu**, **Rumunjskoj** i **Slovačkoj**.

Registracija kod strukovnog tijela ili u strukovnom registru obvezna je u 15 država članica, primjerice u **Francuskoj**, **Grčkoj**, **Italiji**, **Luksemburgu** i **Njemačkoj**.

Osiguranje od profesionalne odgovornosti obvezno je u 14 država članica i to u **Austriji**, **Belgiji**, **Češkoj**, **Francuskoj**, **Hrvatskoj**, **Irskoj**, **Italiji**, **na Malti**, u **Njemačkoj**, **Poljskoj**, **Portugalu**, **Rumunjskoj**, **Slovačkoj** i **Ujedinjenoj Kraljevini**.

³⁸ U Francuskoj je porezno savjetovanje o kompleksnim pitanjima pridržano odvjetnicima, ali stručnjaci za računovodstvo mogu svojim klijentima davati porezne savjete. Revizori i javni bilježnici također mogu davati porezne savjete ako je to povezano s njihovim djelatnostima.

U mnogim slučajevima, pravila o nespojivosti ili ograničenja u pogledu multidisciplinarnosti koja pogađaju računovođe / porezne savjetnike zapravo su utvrđena u okviru reguliranja drugih profesija, kao što su profesije odvjetnika i revizora.

U nekim državama članicama, na primjer u **Francuskoj** i **Njemačkoj**, postoje ograničenja u pogledu kombiniranja djelatnosti tako da je suradnja dopuštena samo s ograničenim brojem drugih profesija, primjerice u pravnom ili računovodstvenom sektoru. Čini se da u **Belgiji** postoje stroga pravila o nespojivosti kojima se pripadnicima računovodstvenih zanimanja zabranjuje istovremeno obavljanje bilo koje druge gospodarske djelatnosti odnosno bavljenje multidisciplinarnim djelatnostima.

U nekoliko država članica (**Njemačka**, **Portugal** i **Rumunjska**) postoje ograničenja u pogledu vlasničke strukture i pravnog oblika društava. U **Njemačkoj** je obavljanje djelatnosti povezanih s poreznim savjetovanjem pod određenim uvjetima dopušteno poreznim savjetnicima koji djelatnost obavljaju samostalno, ali nema pravne sigurnosti u pogledu uvjeta pod kojima porezni savjetnici koji djelatnost obavljaju samostalno u drugim državama članicama mogu legalno pružati te usluge u Njemačkoj na privremenoj ili povremenoj osnovi. U **Belgiji**, **Francuskoj**, **Irskoj**, na **Malti**, u **Njemačkoj**, **Poljskoj**, **Portugalu**, **Rumunjskoj** i **Slovačkoj** barem 50 % udjela u vlasništvu društva mora biti u rukama pripadnika profesije.

U druge uvjete za dobivanje ovlaštenja spadaju dobar ugled i dokaz da se u prošlosti nije bilo u stečaju, ili obvezno prebivalište na državnom području (**Hrvatska**). Ograničenja kojima se zahtijeva prebivalište na državnom području mogla bi predstavljati povredu prava Unije.

Preporuke

Sve države članice u kojima su profesije u tom sektoru regulirane trebale bi preispitati rezerviranje za visokokvalificirane stručnjake jednostavnih poslova kao što su obračun plaća ili priprema poreznih prijava.

Hrvatska bi trebala i. preispitati razmjernost proširenog spektra djelatnosti koje su kao dio predstojeće reforme rezervirane za porezne savjetnike, osobito pitanje je li nužno rezervirati za tu profesiju poslove kao što je sastavljanje poreznih prijava; ii. preispitati mogućnost da se i drugim profesijama tog sektora dopusti bavljenje djelatnošću poreznog savjetovanja, u skladu s predmetom C-451/03.

Hrvatska treba ukinuti ograničenja kojima se zahtijeva obvezno prebivalište na državnom području.

Hrvatska bi također trebala, u skladu s Direktivom o stručnim kvalifikacijama, u potpunosti uzeti u obzir stručne kvalifikacije stečene u inozemstvu.

Italija i **Rumunjska** trebale bi preispitati dosljednost popisa rezerviranih djelatnosti i njihovu raspodjelu među nekoliko reguliranih profesija u tom sektoru. **Italija** bi pri utvrđivanju djelatnosti rezerviranih za tu profesiju, osobito kad je riječ o poslu obračuna plaća, trebala u potpunosti uzeti u obzir sudsku praksu Suda EU-a u predmetu C-79/01.

Francuska bi u skladu s nacionalnom sudskom praksom i predmetom C-79/01 trebala pojasniti opseg poslova rezerviranih za stručnjake za računovodstvo, osobito u pogledu poslova kao što je elektronički unos računovodstvenih zapisa.

Belgija bi trebala preispitati pravila o nespojivosti kojima se svim računovodstvenim profesijama zabranjuje istovremeno obavljanje bilo koje druge gospodarske djelatnosti, osobito ako bi se sukob interesa mogao spriječiti na pojedinačnoj osnovi.

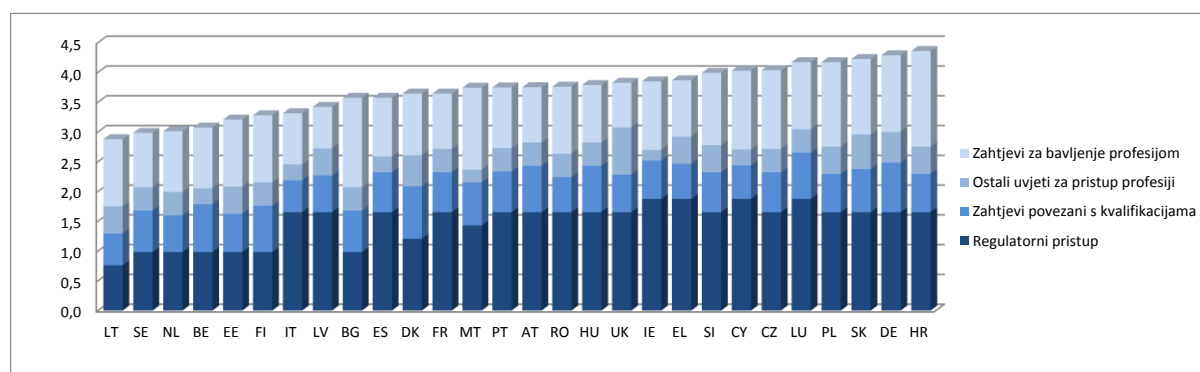
Njemačka bi trebala osigurati odgovarajuće daljnje postupanje u vezi s predmetom C-342/14 kako bi se osigurala transparentnost i pravna sigurnost, osobito u pogledu pružanja usluga poreznog savjetovanja od strane društava s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

Belgija, Francuska, Irska, Malta, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovačka trebale bi preispitati razmjernost svojih zahtjeva u pogledu vlasničke strukture.

II.4. Odvjetnici

Nacionalni regulatorni pristupi u pogledu profesije odvjetnika relativno su ujednačeni među državama članicama u smislu da je u svim državama članicama profesija regulirana rezerviranjem djelatnosti i zaštitom stručnog naziva³⁹.

Grafikon 5.: Pokazatelj restriktivnosti: odvjetnici



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

Grafikon 5. prikazuje relativne pozicije država članica u pogledu restriktivnosti kad je riječ o pristupu profesiji odvjetnika i bavljenju tom profesijom prema novom pokazatelju restriktivnosti.

S obzirom na širok spektar djelatnosti odvjetnika, npr. zastupanje pred sudom, davanje pravnih savjeta, sastavljanje pravnih dokumenata, u državama članicama postoje različiti pristupi u pogledu opsega djelatnosti rezerviranih za tu profesiju.

Sve države članice za odvjetnike rezerviraju djelatnosti povezane sa zastupanjem stranaka pred pravosuđnim tijelima iako se načini kako je to učinjeno mogu razlikovati (tu djelatnost ponekad mogu obavljati i druge pravne profesije). U **Španjolskoj** su primjerice u tom sektoru regulirane dvije profesije: *abogados* i *procuradores*. Određene djelatnosti međutim rezervirane su isključivo za ove druge, primjerice tehničko zastupanje stranaka ili dostava dokumenata sudovima, iako su *abogados* jednako kvalificirani za obavljanje tih djelatnosti i moraju poštivati slična pravila profesionalnog etičkog kodeksa. U **Ujedinjenoj Kraljevini** Engleska i Wales, Sjeverna Irska i Škotska imaju posebna pravila za profesije *solicitor* i *barrister* ili *advocates* te za te dvije kategorije rezerviraju širok spektar djelatnosti kao npr. pravo nastupanja pred sudom, vođenje parnica, aktivnosti povezane s osobnim i stvarnim

³⁹ Na temelju sličnosti u načinu reguliranja te profesije, u prvom redu zaštitom stručnog naziva, odvjetnici imaju koristi od dvije pojedinačne direktive, konkretno u pogledu mogućnosti da privremeno ili povremeno pružaju usluge u drugoj državi članici pod stručnim nazivom iz svoje države (Direktiva 77/249/EEZ) ili u pogledu mogućnosti da trajno pružaju usluge u drugoj državi članici pod stručnim nazivom iz svoje države (Direktiva 98/5/EZ). Budući da tim dvjema direktivama nisu definirane djelatnosti rezervirane za tu profesiju općenito, u njima je riječ o „odvjetničkim djelatnostima”, kao što su djelatnosti koje se odnose na zastupanje stranke u pravnom postupku ili pred javnim tijelima te davanje pravnih savjeta.

pravima, obavljanje radnji povezanih s nasljednopravnim postupcima, bilježničke djelatnosti i ovjeravanje prisega i izjava.

Davanje pravnih savjeta rezervirano je za odvjetnike u nekoliko država članica, npr. u **Francuskoj, Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Slovačkoj**. U tom kontekstu, pomanjkanje jasnoće u pogledu precizno definiranog sadržaja tih rezerviranih djelatnosti može dovesti do poteškoća u područjima kao što je pravno savjetovanje putem interneta i digitalna automatizacija pravnih dokumenata od strane osoba koje nisu odvjetnici. Iako je tehnološki razvoj donekle smanjio asimetriju u mogućnostima pristupa informacijama između odvjetnika i korisnika pravnih usluga jer su pravne informacije kao što su zakonodavstvo i sudska praksa opće dostupne na internetu, u **Bugarskoj** se u jednom nacrtu zakona iz 2015. predlaže rezerviranje za odvjetnike djelatnosti pravnog savjetovanja i zastupanja pred nizom administrativnih tijela.

S obzirom na njihovu posebnu ulogu, pravila o uvjetima za pristup profesiji ili obavljanje profesije odvjetnika među najstrožima su u sektoru poslovnih usluga. Kad je riječ o kvalifikacijama, u velikoj većini država članica zahtijeva se visoko obrazovanje (obvezna diploma pravnog fakulteta), a potom obavezan vježbenički staž i/ili dodatno profesionalno iskustvo i pravosudni ispit. Ukupno trajanje obrazovanja varira između tri godine (**Irska**) i devet godina (**Slovenija**). Čini se međutim da se u nekim državama članicama (**Grčka, Italija**) obrazovanje i iskustvo stečeni u inozemstvu ne uzimaju u obzir kad je riječ o prijemu na vježbenički staž⁴⁰. Nedavno su u **Španjolskoj** uvedena nova pravila o stručnim kvalifikacijama za odvjetnike, ali postoje nejasnoće u pogledu registracije diplomiranih pravnika koji su studij započeli prije stupanja reforme na snagu.

U određenim državama članicama zahtijevaju se dodatne stručne kvalifikacije (npr. dodatno profesionalno iskustvo) kao preduvjet za pravo nastupanja pred najvišim sudovima (**Belgija, Bugarska, Francuska, Grčka i Njemačka**). U nekima od tih zemalja, npr. u **Belgiji, Francuskoj i Njemačkoj**, odvjetnici koji imaju pravo nastupanja pred vrhovnim sudom moraju ispuniti dodatne uvjete u pogledu kvalifikacija, a uvjeti pristupa za odvjetnike iz drugih država članica koji obavljaju odvjetničku djelatnost pod stručnim nazivom svoje zemlje i dalje su nejasni.

Obvezno stalno stručno usavršavanje propisano je u većini država članica, osim u **Češkoj, Grčkoj, na Malti, u Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj**, gdje je dobrovoljno. Usprkos opsežnoj sudskoj praksi u pogledu priznavanja stručnih kvalifikacija,⁴¹ međusobno priznavanje stalnog stručnog usavršavanja obavljenog u drugoj državi članici čini se problematičnim, osobito za odvjetnike koji žele koristiti prava koja imaju na temelju direktiva 77/249/EEZ i 98/5/EZ.

U svim državama članicama obvezna je registracija kod strukovnog tijela ili upis u strukovni registar. U tom pogledu u nekim zemljama, kao npr. u **Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini**, u novije vrijeme uočljiva su kretanja koja vode odvajanju regulatornih od predstavničkih tijela.

U većini država članica postoje stroga pravila o nespojivosti i ograničenja u pogledu multidisciplinarnosti⁴² te ograničenja u pogledu pravnog oblika društva i vlasničke strukture. Pri ocjenjivanju tih ograničenja treba uzeti u obzir opseg rezerviranih djelatnosti. Iako takva ograničenja mogu biti opravdana za djelatnosti povezane sa zastupanjem pred sudovima, čini

⁴⁰ Vidi predmet C-313/01 *Morgenbesser*, prema kojem diplomirani pravници vježbenički staž mogu odraditi u bilo kojoj državi članici nakon ocjene stručnih kvalifikacija stečenih u inozemstvu.

⁴¹ Predmet C-340/89 *Vlassopoulou*.

⁴² Vidi predmet C-309/99 *Wouters*.

se da su njihovi ukupni učinci restriktivniji tamo gdje su i druge djelatnosti rezervirane za odvjetnike.

U vezi s tim većina država članica ima ili općenito pravilo kojim se želi spriječiti sukob interesa ili detaljna pravila o nespojivosti kojima se zabranjuje obavljanje određenih djelatnosti, kao što su trgovina ili nesamostalni rad, osim onih koje su izričito dopuštene (npr. obrazovanje ili istraživanje). U **Italiji** primjerice odvjetnici ne mogu istovremeno obavljati i djelatnost patentnog zastupnika, iako te dvije profesije imaju slična pravila profesionalnog etičkog kodeksa, a djelatnosti im se djelomično preklapaju.

Ograničenja u pogledu multidisciplinarnosti variraju od potpune zabrane (**Bugarska, Češka**) do dopuštanja nekih multidisciplinarnih djelatnosti u kombinaciji s ograničenim brojem profesija (**Francuska, Nizozemska, Njemačka**). U **Estoniji** odvjetnik smije sudjelovati u upravljanju poduzećem ako je to sudjelovanje spojivo s djelatnostima profesije *advokaat* i ako ne može ugroziti odvjetnikovu neovisnost.

U određenom broju država članica dopušteno je sudjelovanje osoba koje nisu odvjetnici u odvjetničkim društvima⁴³. U **Ujedinjenoj Kraljevini** (konkretno u Engleskoj i Walesu) uvedena je mogućnost da odvjetnici (*solicitors*) sudjeluju u alternativnim poslovnim strukturama (ABS), a odvjetnička društva mogu biti u vlasništvu osoba koje nisu odvjetnici i obavljati multidisciplinarne djelatnosti. Osobe koje nisu odvjetnici mogu imati udio u vlasništvu nad odvjetničkim društvom i u **Španjolskoj** (do 25 %) i, u određenoj mjeri, u **Danskoj**. U **Njemačkoj** odvjetnici moraju imati više od 50 % udjela u vlasništvu odvjetničkog društva (a udjele u vlasništvu mogu imati samo pripadnici drugih pravnih ili računovodstvenih profesija). U veljači 2016. njemački Ustavni sud presudio je da je zabrana profesionalnog partnerstva s liječnicima i farmaceutima neustavna. U **Finskoj** društva s ograničenom odgovornošću moraju biti u vlasništvu odvjetnika (*advocates*), ali Odvjetnička komora u posebnim slučajevima može odobriti izuzeće. Odvjetnička društva u suvlasništvu više partnera općenito su dopuštena, a u mnogim državama članicama moguće je i samostalno obavljanje djelatnosti odvjetnika. U određenom broju zemalja odvjetničko društvo može imati pravni oblik društva s ograničenom odgovornošću, npr. u **Austriji, Belgiji, na Cipru, u Finskoj, Francuskoj i Njemačkoj**.

Osiguranje od profesionalne odgovornosti obvezno je u svim državama članicama osim u **Grčkoj i Latviji**, gdje je dobrovoljno. U mnogim slučajevima tom obvezom obuhvaćene su sve aktivnosti povezane s bavljenjem odvjetničkom profesijom uključujući prekogranične usluge koje se pružaju u drugoj državi članici. Stoga polica osiguranja može pokrivati cijelo područje EU-a na temelju jedinstvene premije (npr. u **Francuskoj, Španjolskoj**), što olakšava mobilnost pripadnika profesije. Postoje razlike i u pogledu najmanje pokrivenosti i odgovarajućih naknada. Na primjer u **Ujedinjenoj Kraljevini** troškovi su mnogo veći nego u drugim državama članicama zbog velikog opsega rezerviranih djelatnosti i specifične prirode tamošnjeg tržišta⁴⁴.

Osim prethodno navedenih zahtjeva, u većini država članica obvezni su državljanstvo jedne od država članica EU-a, potvrda o nekažnjavanju i polaganje prisege o pridržavanju profesionalnog etičkog kodeksa i pravnih propisa. Budući da je u **Sloveniji** slovensko

⁴³ U tom pogledu, na temelju Direktive 98/5/EZ države članice mogu uvesti određena ograničenja u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture odvjetničkih društava, ali samo u mjeri u kojoj su opravdana, potrebna i razmjerna ciljevima koje treba postići te na temelju procjene za svaki pojedini slučaj. To znači da se ta ograničenja moraju tumačiti zajedno s člankom 59. Direktive o stručnim kvalifikacijama, kojom su obuhvaćene sve regulirane profesije.

⁴⁴ Restriktivnost tog zahtjeva izdvojena je u studiji o Evaluaciji pravnog okvira za slobodno kretanje odvjetnika, vidi http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

državljanstvo preduvjet za bavljenje odvjetničkom profesijom, i dalje je nejasno mogu li se ondje državljani drugih država članica EU-a koji su stručnu kvalifikaciju stekli u Sloveniji baviti odvjetničkom profesijom pod slovenskim stručnim nazivom. Na **Cipru** je prebivalište na državnom području preduvjet za bavljenje profesijom odvjetnika, što bi moglo predstavljati kršenje prava Unije i dovodi u pitanje učinkovitost direktiva 77/249/EEZ i 98/5/EZ⁴⁵. U **Italiji** je nedavno uveden zahtjev da odvjetnik mora imati najmanje pet predmeta godišnje kao dokaz ispunjavanja obveze kontinuiranog i redovitog bavljenja profesijom. U **Hrvatskoj** odvjetnik koji se više od šest mjeseci ne bavi profesijom gubi pravo na bavljenje profesijom, što je osobito problematično za odvjetnike koji žele imati poslovni nastan ili pružati usluge u inozemstvu.

Preporuke

Sve države članice koje rezerviraju pravnu pomoć trebale bi razjasniti o kojem je području primjene rezerviranih djelatnosti riječ kako bi odvjetnicima ili drugim pružateljima usluga olakšale pružanje usluga pravnog savjetovanja, posebno u pogledu internetskih usluga.

Sve države članice trebale bi napraviti procjenu zahtjeva koji se odnose na pravni oblik i vlasničku strukturu društva, pravila o nespojivosti i multidisciplinarnih ograničenja, posebno uzimajući u obzir razmjernost tih ograničenja u odnosu na temeljna načela kao što je profesionalna neovisnost i na odgovarajuće nadzorne mehanizme. Trebalo bi razmotriti i kumulativni učinak takvih zahtjeva u slučajevima kad bi se njihovi učinci mogli naglasiti u slučaju opsežnog rezerviranja djelatnosti (npr. kad je i pravna pomoć dio rezerviranih djelatnosti).

Cipar bi trebao revidirati pravilo o prebivalištu do mjere u kojoj se može primijeniti na državljane EU-a koji traže pristup toj profesiji na Cipru, a **Slovenija** bi trebala ukinuti zahtjev o nacionalnosti za državljane EU-a koji su kvalifikaciju stekli u Sloveniji.

Bugarska bi trebala preispitati potrebu da u okviru novog nacrtu zakona odvjetnicima rezervira pravnu pomoć i zastupanje građana pred upravnim tijelima.

Italija bi trebala razjasniti zahtjeve kojima se ograničava bavljenje profesijom, kao što je opsežno područje primjene pravila o nespojivosti, osobito za profesije sa sličnim pravilima profesionalnog etičkog kodeksa, kao što su patentni zastupnici. Trebalo bi preispitati opravdanost i razmjernost nedavno uvedenog zahtjeva da odvjetnici moraju imati najmanje pet slučajeva godišnje.

Hrvatska bi trebala preispitati odredbu prema kojoj bi odvjetniku koji se više od šest mjeseci ne bavi odvjetničkom praksom bilo oduzeto pravo na bavljenje odvjetničkim pozivom.

Belgija, Francuska i Njemačka trebale bi uvesti više transparentnosti i revidirati razmjernost pravila pristupa za odvjetnike koji se žele baviti odvjetničkom praksom na svojim vrhovnim sudovima te posebno razjasniti pravila koja se primjenjuju na europske odvjetnike.

Njemačka bi trebala preispitati potrebu za zadržavanjem dobnih ograničenja za bavljenje odvjetničkom praksom na Saveznom sudu pravde (*Bundesgerichtshof*) s obzirom na mjere koje se čine prikladnijima za ostvarenje željenih ciljeva, kao što je profesionalno iskustvo.

⁴⁵ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, moderni načini prijevoza i komunikacije omogućavaju odvjetnicima održavanje neophodnog kontakta s klijentima i pravosudnim tijelima. Cilj te mjere može se ostvariti uvođenjem obveza kojima bi se aktivnosti odvjetnika ograničile u manjoj mjeri, primjerice zahtjevom da odvjetnik koji pruža usluge mora imati adresu za dostavu na adresi ureda nekog lokalnog odvjetnika gdje mu obavijesti pravosudnih tijela mogu biti uredno dostavljene.

Španjolska treba preispitati opseg djelatnosti rezerviranih za *procuradores*, a posebno mogućnost da se određene djelatnosti kao što je tehničko zastupanje ili dostava dokumenata sudovima podijele s *abogados*. Španjolska bi također trebala objaviti jasne smjernice i upute u pogledu registracije odvjetnikâ nakon stupanja na snagu novog sustava kvalifikacija.

Ujedinjena Kraljevina trebala bi procijeniti mogućnosti za donošenje fleksibilnijeg pristupa u pogledu obveza osiguranja od profesionalne odgovornosti kako bi se smanjio financijski teret za odvjetnike.

Grčka i Italija trebale bi osigurati da se osposobljavanje i iskustvo stečeni u inozemstvu uzimaju u obzir kako bi odvjetnici imali pristup vježbeničkom stažu u skladu s predmetom C-313/01.

II.5. Patentni zastupnici/zastupnici za žigove

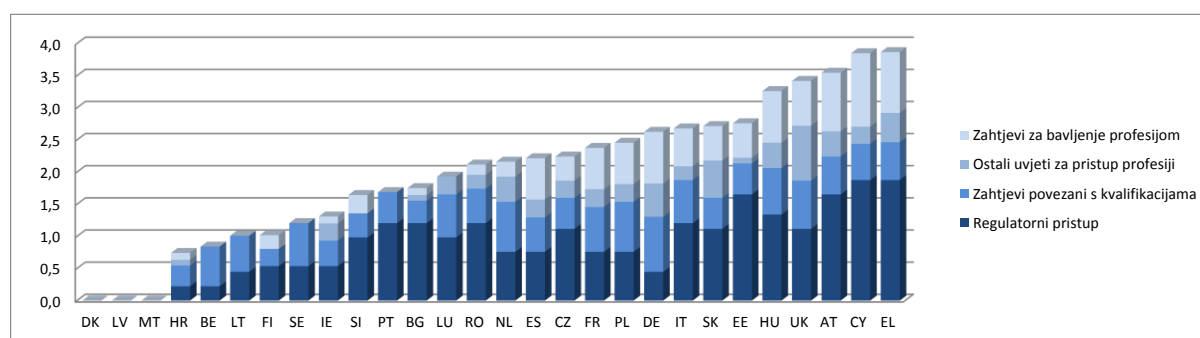
Profesija patentnog zastupnika/zastupnika za žigove⁴⁶ zasebno je regulirana u 22 države članice, a u drugim su dvjema relevantne djelatnosti izričito rezervirane za odvjetnike. U većini zemalja ta je profesija regulirana rezerviranjem djelatnosti i zaštićenim stručnim nazivom (**Austrija, Bugarska, Estonija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina**). U nekoliko je zemalja zaštićen samo stručni naziv (**Finska, Irska i Švedska**), a u sedam zemalja ta je profesija regulirana samo rezerviranjem djelatnosti (**Belgija, Češka, Hrvatska, Litva, Mađarska, Njemačka, Slovačka**)⁴⁷. Naposljetku, na **Cipru** i u **Grčkoj** te se djelatnosti rezerviraju samo za odvjetnike.

Razlozi koje države članice navode za reguliranje te profesije temelje se na sljedećem: (a) zaštiti potrošača i primatelja usluga (npr. nositeljâ prava) i (b) integritetu zaštitnih mehanizama i pravosudnih sustava koji se bave tim pitanjima. Stoga države članice kao razlog za reguliranje navode činjenicu da se patentni zastupnici/zastupnici za žigove bave vrlo složenim zakonima o intelektualnom vlasništvu i tehničkim aspektima inovacija te da bi nepravilno postupanje prema njima ugrozilo položaj njihovih klijenata i ukupan odnos prema pravima intelektualnog vlasništva i zaštiti tih prava u njihovim zemljama.

⁴⁶ U nekoliko država članica patentni zastupnici nazivaju se patentni odvjetnici (primjerice u Austriji i Njemačkoj – „*Patentanwälte*”).

⁴⁷ Trebalo bi spomenuti i da postoji kvalifikacija Europskog patentnog zastupnika na temelju Europske patentne konvencije koju su potpisale sve države članice EU-a. Tom se kvalifikacijom stručnjaku omogućuje uporaba navedenog naziva za vrijeme zastupanja pred Europskim uredom za patente. No, njome se ne omogućuje bavljenje profesijom patentnog zastupnika u onim zemljama potpisnicama u kojima je ta profesija regulirana.

Grafikon 6.: Pokazatelj restriktivnosti: Patentni zastupnici/zastupnici za žigove



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

U grafikonu 6. prikazane su relativne pozicije država članica s obzirom na restriktivnost u pogledu pristupa profesiji patentnog zastupnika/zastupnika za žigove i bavljenja njome prema novom pokazatelju restriktivnosti.

Područje primjene rezerviranih djelatnosti razlikuje se među državama članicama. Određene države članice (**Bugarska, Estonija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina**) rezerviraju djelatnosti savjetovanja i zastupanja pred Uredom za patente ili drugim upravnim tijelima isključivo za patentne zastupnike/zastupnike za žigove. **Litva** to rezervira samo za strane osobe koje nemaju trajno boravište (ili nisu evidentirane kao pravne osobe) u državi članici EU-a, a **Španjolska** za zastupanje državljana zemalja koje nisu članice EU-a. U **Poljskoj** su djelatnosti savjetovanja i zastupanja pred Uredom za patente i pred drugim upravnim sudovima za pitanja industrijskog vlasništva, osim žigova, isključivo rezervirane za patentne zastupnike.

U **Njemačkoj** i **Mađarskoj** zastupanje pred sudovima u pitanjima intelektualnog vlasništva rezervirano je isključivo za patentne zastupnike. U nekoliko zemalja dopušteno je da se ta djelatnost dijeli s drugim stručnjacima kao što su odvjetnici, bilježnici ili pravni savjetnici (**Austrija, Bugarska, Češka, Estonija, Italija, Poljska, Portugal i Slovačka**). U ostalim državama članicama djelatnost zastupanja na sudu, uključujući i u pitanjima intelektualnog vlasništva, načelno je rezervirana za odvjetnike ili druge pravne stručnjake, ali ne i za patentne zastupnike (primjerice, **Belgija, Francuska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Španjolska**).

Djelatnost sastavljanja pravnih dokumenata o pitanjima intelektualnog vlasništva u nekim državama članicama (**Austrija, Češka, Poljska, Rumunjska i Slovačka**) rezervirana je za patentne zastupnike i druge pravne stručnjake. No, u **Mađarskoj** je ona rezervirana isključivo za patentne zastupnike.

U **Mađarskoj** se za patentne zastupnike rezervira i djelatnost provođenja istraživanja ili pružanja savjeta u vezi s pravima industrijskog vlasništva.

U određenim zemljama u kojima profesija patentnog zastupnika/zastupnika za žigove nije zasebno regulirana, kao što su **Cipar i Grčka**, relevantne su djelatnosti ipak rezervirane za odvjetnike.

I zahtjevi u pogledu kvalifikacija znatno se razlikuju među državama članicama. U svim je državama članicama potrebna sveučilišna diploma studija u trajanju između tri i pet godina, ali u određenim državama članicama, konkretno u **Austriji, Hrvatskoj, Irskoj i Mađarskoj**, traže se specijalizirani studiji (tehnički ili znanstveni). U **Ujedinjenoj Kraljevini** traže se specijalizirani tečajevi zakona o patentima i žigovima, a registracijsko tijelo odobrilo je vrlo mali broj tečajeva.

U većini država članica potrebno je prethodno profesionalno iskustvo, ali trajanje varira od dvije godine (**Bugarska**) do pet godina (**Hrvatska, Litva**) ili čak sedam i pol godina (**Austrija**). U nekim je državama članicama (**Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Poljska i Ujedinjena Kraljevina**) potreban pripravnički staž pod nadzorom patentnog zastupnika. U većini država članica potrebno je položiti ispit.

To znači da ukupna dužina traženog obrazovanja može varirati od tri godine u **Portugalu** (gdje nije potreban ni pripravnički staž ni prethodno iskustvo) do sedam godina (**Njemačka**) ili čak 12,5 godina (**Austrija**). To treba promatrati u svjetlu činjenice da te djelatnosti mogu provoditi, primjerice, i odvjetnici, bez potrebe da se specijaliziraju za pravo o intelektualnom vlasništvu.

Osiguranje od profesionalne odgovornosti potrebno je u 12 država članica, a u nekima su ograničeni uvjeti pod kojima se osiguranje može ugovoriti (primjerice u **Ujedinjenoj Kraljevini**).

U nekoliko država članica postoje ograničenja u pogledu zahtjeva o pravnom obliku društva i vlasničkoj strukturi. U **Austriji** se, primjerice, traži da profesionalno društvo bude u 100 %-tnom vlasništvu patentnih zastupnika/zastupnika za žigove. U drugim je zemljama, kao što je **Rumunjska**, dopušten poslovni nastan profesionalnog društva (u 100 %-tnom vlasništvu patentnih zastupnika/zastupnika za žigove) ili običnog društva (osobe izvan struke). U **Mađarskoj** su dopuštena i profesionalna partnerstva (u 100 %-tnom vlasništvu patentnih zastupnika) i profesionalna društva (u 75 %-tnom vlasništvu patentnih zastupnika). U **Francuskoj** vlasnička struktura nije propisana, ali je umjesto toga propisano da ovlasti donošenja odluka u društvu moraju imati patentni zastupnici/zastupnici za žigove. U **Grčkoj** i na **Cipru** zahtijeva se da 100 % partnera u društvu budu odvjetnici. U **Njemačkoj** i **Poljskoj** zahtijeva se da najmanje 50 % društva bude u vlasništvu stručnjaka.

U nekoliko država članica potpuno je zabranjeno baviti se profesijom patentnog zastupnika uz druge profesije (primjerice u **Austriji** i **Mađarskoj**), a u drugima je više profesija dopušteno samo ako je riječ o pravnim ili računovodstvenim profesijama (**Estonija, Njemačka**).

Kad je riječ o prekograničnom pružanju usluga, u nizu država članica Direktiva 2013/55/EU⁴⁸ još nije prenesena u nacionalno zakonodavstvo o patentnim zastupnicima/zastupnicima za žigove. U **Njemačkoj** i **Ujedinjenoj Kraljevini**, primjerice, zbog ograničenih popisa kvalifikacija koje se priznaju nije moguće priznati stručne kvalifikacije patentnih zastupnika/zastupnika za žigove iz određenih država članica EU-a.

U **Slovačkoj** za osobe s diplomom iz drugih država članica EU-a potreban je poseban postupak za priznavanje kako bi mogle pristupiti (nereguliranoj) profesiji asistenta patentnog odvjetnika.

Preporuke

Slovačka bi trebala osigurati da postupak za priznavanje koji primjenjuje na osobe s diplomom iz drugih država koje se žele baviti profesijom asistenta patentnog odvjetnika bude u skladu s odredbama UFEU-a o slobodnom kretanju radnika i nediskriminaciji te s relevantnom sudskom praksom.

⁴⁸ Direktiva 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”)

Njemačka i Ujedinjena Kraljevina trebale bi čim prije prenijeti Direktivu 2013/55/EU i osigurati usklađenost s propisima EU-a o patentnim zastupnicima.

Austrija, Njemačka i Ujedinjena Kraljevina trebale bi preispitati različite slojeve regulatornih mjera kao što je obveza višegodišnjeg profesionalnog iskustva ili stručnog osposobljavanja uz zahtjeve za temeljnu osposobljenost te pokušati ponuditi alternativne načine stjecanja kvalifikacije.

Hrvatska, Estonija, Litva i Švedska trebale bi preispitati obvezu prethodnog profesionalnog iskustva kao uvjeta za pristup profesiji patentnog zastupnika/zastupnika za žigove.

Ujedinjena Kraljevina trebala bi procijeniti obvezu osiguranja kako bi osigurala da nije pretjerano ograničavajuća.

Austrija, Estonija, Mađarska, Poljska i Ujedinjena Kraljevina trebale bi procijeniti područje primjene rezerviranih djelatnosti za patentne zastupnike/zastupnike za žigove. **Cipar i Grčka** trebali bi procijeniti razmjernost mjera kojima se djelatnosti povezane s industrijskim vlasništvom rezerviraju isključivo za odvjetnike.

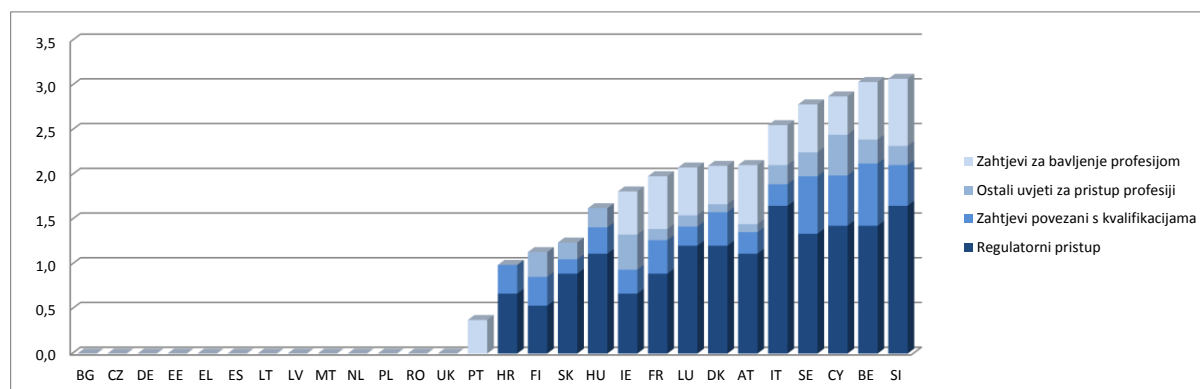
Austrija i Mađarska trebale bi procijeniti razmjernost zabrana bavljenja profesijom patentnog zastupnika/zastupnika za žigove zajedno s drugim profesijama.

Austrija, Mađarska, Njemačka i Poljska trebale bi procijeniti razmjernost zahtjeva o vlasničkoj strukturi.

II.6. Posrednici u prometu nekretnina

Regulatorni pristupi u sektoru nekretnina znatno se razlikuju od zemlje do zemlje. U nekim je državama članicama ta profesija već dugo regulirana (primjerice u **Austriji** je regulirana od 1973.), a u nekima je regulirana nedavno (primjerice 2011. u **Irskoj**). Čini se da postoji namjera da se pristup toj profesiji regulira u trima zemljama (**Češka, Njemačka i Slovačka**). Suprotno tome, **Nizozemska, Poljska i Portugal** nedavno su se odlučili za deregulaciju.

Grafikon 7.: Pokazatelj restriktivnosti: posrednici u prometu nekretnina



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

U grafikonu 7. prikazane su relativne pozicije država članica s obzirom na restriktivnost u pogledu pristupa profesiji posrednika u prometu nekretnina i bavljenja njome prema novom pokazatelju restriktivnosti.

Ta je profesija regulirana u 14 država članica: **Austriji, Belgiji, Cipru, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Irskoj, Italiji, Luksemburgu, Mađarskoj, Slovačkoj⁴⁹, Sloveniji i Švedskoj**. U većini zemalja to je pitanje regulirano rezerviranjem djelatnosti. U **Belgiji**, na **Cipru**, u **Danskoj, Finskoj,⁵⁰ Irskoj, Italiji, Luksemburgu i Sloveniji** to je regulirano rezerviranjem djelatnosti zajedno sa zaštitom stručnog naziva. U **Španjolskoj** postoji određena regionalna regulativa za djelatnosti posrednikâ u prometu nekretnina.

U većini se zemalja za posrednike u prometu nekretnina rezerviraju slične djelatnosti. Uglavnom se svode na posredovanje između kupaca i prodavatelja nekretnina, a uključuju i savjetovanje. No, u nekim slučajevima posrednici u prometu nekretnina obavljaju i druge poslove osim spajanja stranaka u određenoj transakciji i pružanja savjeta, a neke od tih djelatnosti razmjerno su složene. U nordijskim zemljama, primjerice, ovlašteni posrednici u prometu nekretnina pružaju pravne savjete na svojoj razini stručnosti (u **Švedskoj**, primjerice, ovlašteni posrednici u prometu nekretnina pomažu u sastavljanju odgovarajuće dokumentacije ili pružaju savjete o ugovornim odredbama. U **Finskoj** se većina transakcija u kojima sudjeluje posrednik u prometu nekretnina odnosi na prodaju i kupnju dionica u stambenoj zadruzi bez posebne ovjere službenog bilježnika. Procjena/evaluacija imovine navodi se za **Dansku i Italiju⁵¹**, a zastupanje pred javnim tijelima/sudovima (ako nije rezervirano za odvjetnike) i provedba javnih dražbi imovine u **Austriji** su rezervirani za posrednike u prometu nekretnina. Posrednici u prometu nekretnina u **Belgiji i Francuskoj** uključeni su u aktivnosti upravljanja suvlasništvom i upravljanja imovinom u okviru funkcije *syndic*.

Posrednici u prometu nekretnina često dijele djelatnosti s odvjetnicima i/ili bilježnicima. No čini se da su u nekoliko slučajeva barem određene djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina isključivo rezervirane za kvalificirane posrednike u prometu nekretnina (**Austrija, Cipar, Irska, Luksemburg, Slovenija i Švedska**).

U većini je zemalja potrebno obrazovanje u trajanju od dvije do tri godine, a uz to se može zahtijevati pripravnički staž i/ili profesionalno iskustvo i/ili ispit. U nekim slučajevima u kojima su regulatorni uvjeti najstroži to se dijelom može objasniti činjenicom da se posrednicima u prometu nekretnina povjeravaju određeni složeni zadaci (primjerice u **Austriji, Danskoj i Švedskoj**). To je suprotno od zemalja kao što su **Hrvatska, Finska, Mađarska i Italija** u kojima su potrebne razmjerno niske kvalifikacije. U **Mađarskoj**, primjerice, obrazovni program traje svega šest mjeseci, a u **Finskoj** je potrebno samo položiti ispit, bez posebnog osposobljavanja ili prethodnog profesionalnog iskustva. U **Hrvatskoj i Italiji** postoji obavezan ispit kojem mogu pristupiti osobe sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem, a u **Italiji** je potrebno završiti tečaj u trajanju od 80 sati.

U većini slučajeva postoje alternativni načini stjecanja traženih kvalifikacija. Čini se da samo u **Belgiji**, na **Cipru**, u **Finskoj, Hrvatskoj, Italiji i Švedskoj** postoji samo jedan put za stjecanje kvalifikacije za posrednika u prometu nekretnina.

I u zemljama s razmjerno niskom razinom reguliranosti i u onima sa strožim zahtjevima postoje dodatne mjere za osiguravanje zaštite potrošača i sprečavanje prijevara. Iako se u većini zemalja zahtijeva obvezna registracija u profesionalnim ili državnim tijelima i obvezno osiguranje od profesionalne odgovornosti, u nekim se od stručnjaka traži da dokažu da nisu

⁴⁹ U Slovačkoj se ta profesija ne smatra reguliranom s obzirom na to da su regulirane jedino trgovinske djelatnosti. Dodatne informacije dostupne su u radnom dokumentu službi Komisije koji je priložen ovoj Komunikaciji.

⁵⁰ U Finskoj je stručni naziv zaštićen, ali je zakonski propisano i to da nadležni rukovoditelji i najmanje polovina onih koji sudjeluju u radu agencije moraju imati potrebne kvalifikacije.

⁵¹ U Mađarskoj, Latviji i Litvi procjenitelji/evaluatori nepokretne imovine regulirani su kao zasebna profesija.

kazneno kažnjavani i/ili dokaz o dobrom ugledu⁵², ili da dostave jamstvo o imovnom stanju/financijsko jamstvo⁵³. Zahtjevi za obvezno stalno stručno usavršavanje beznačajni su u smislu trajanja, a pokazalo se da postoje u svega pet zemalja⁵⁴.

U nekolicini je zemalja izričito zabranjeno baviti se određenim nespojivim djelatnostima. No, u nekim slučajevima ta zabrana premašuje puku zabranu sukoba interesa (npr. u **Italiji** i **Švedskoj**). U **Italiji**, primjerice, posrednicima u prometu nekretnina zabranjeno je zapošljavanje u javnom sektoru (osim u nepunom radnom vremenu) ili druge aktivnosti kao samozaposlenim osobama ili poduzetnicima. U **Sloveniji** za bavljenje posredništvom u prometu nekretnina potrebno je imati državljanstvo⁵⁵.

S druge strane, u zemljama u kojima ta profesija nije regulirana, interesi potrošača zaštićeni su na druge načine kao što je opće zakonodavstvo o zaštiti potrošača, građansko i kazneno pravo te pravila profesionalnog etičkog kodeksa. Sustavi samoregulacije i dobrovoljnog certificiranja služe kao još jedna alternativa zakonskoj reguliranosti. To je, primjerice, slučaj u **Češkoj**, **Litvi**, **Nizozemskoj**, **Poljskoj** i **Ujedinjenoj Kraljevini**.

Preporuke

Austrija, Cipar, Irska, Luksemburg, Slovenija i Švedska trebali bi razmotriti mogućnost u kojoj bi se i drugim stručnjacima otvorile djelatnosti koje su sada isključivo rezervirane za posrednike u prometu nekretnina.

Austrija, Belgija, Cipar, Danska, Francuska, Irska, Slovačka i Švedska trebali bi procijeniti do koje je mjere neophodno trajanje tražene obvezne kvalifikacije s obzirom na zadatke kojima se bave posrednici u prometu nekretnina i ciljeve regulative.

Belgija, Cipar, Finska, Hrvatska, Italija i Švedska trebali bi razmotriti mogućnost alternativnih putova za pristup toj profesiji.

Belgija bi trebala procijeniti potrebu za ograničenjima u vlasničkoj strukturi i glasačkim pravima.

Slovenija bi trebala preispitati zahtjev o državljanstvu za posrednike u prometu nekretnina.

Češka bi u okviru predstojeće reforme trebala izbjeći višeslojnu regulativu i detaljno procijeniti bi li se cilj zaštite potrošača mogao osigurati manje restriktivnim sredstvima kao što je uvođenje zaštićenog stručnog naziva.

Njemačka bi trebala pratiti aktualne rasprave o uvođenju nove regulative i temeljiti svaku promjenu regulative na čvrstim ocjenama razmjernosti.

Italija bi trebala procijeniti nužnost i razmjernost zabrana povezanih s nespojivim djelatnostima.

Španjolska bi trebala revidirati postojeću regionalnu regulativu jer bi ona mogla uzrokovati nejasnoće u pogledu pristupa profesiji i bavljenja tom profesijom te bi mogla stvoriti prepreke mobilnosti.

Slovačka bi trebala ukinuti zahtjev da se osobe koje su stekle kvalifikacije u drugim državama članicama podvrgavaju akademskom priznavanju diplome.

⁵² Austrija, Slovenija, Mađarska i Italija.

⁵³ Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Finska i Mađarska.

⁵⁴ Belgija, Francuska, Irska, Švedska i Slovenija.

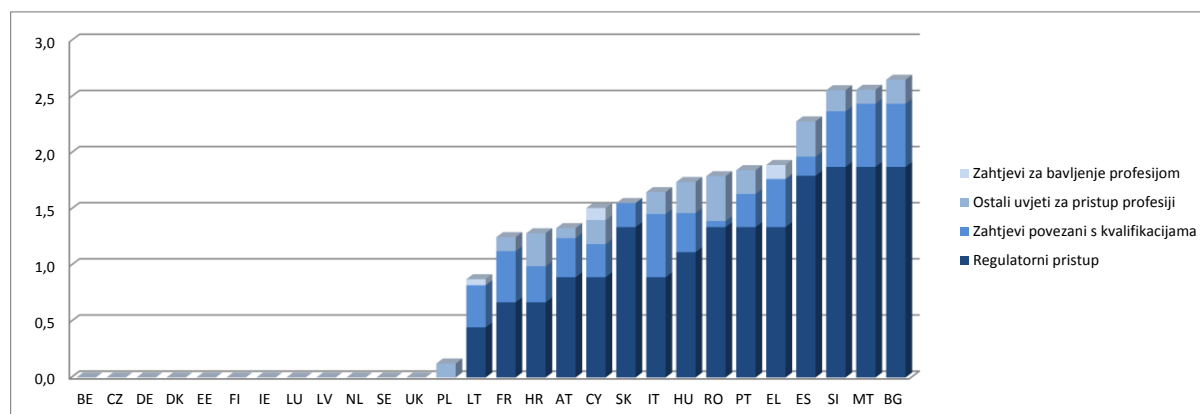
⁵⁵ Uzajamno priznavanje kvalifikacije dobivene u drugim državama članicama predviđeno je, ali čini se da se na strane državljanke koji su stekli kvalifikacije u Sloveniji ta pravila ne odnose.

II.7. Turistički vodiči

Profesija turističkog vodiča zakonski je uređena u 14 država članica, **Austriji, Bugarskoj, na Cipru, u Francuskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Italiji, Litvi, Mađarskoj, na Malti, u Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj**, uz brojne značajne razlike u pogledu intenziteta regulative. Reguliranost je raširenija u južnom dijelu Europe i u okolini Sredozemlja. Obično se temelji na kulturnom, povijesnom, arheološkom i umjetničkom nasljeđu te vlastitoj procjeni.

Posljednjih su se godina razvili i turistička industrija i ponašanje potrošača te je danas znanje o znamenitostima kulturnog i drugog nasljeđa sve dostupnije putem drugih izvora informacija, uključujući digitalne. Opravdanje za regulativu u pogledu turističkih vodiča i njezinu razmjernost potrebno je pažljivo procijeniti kako bi se osiguralo da ograničenja budu usmjerena samo na ono što je potrebno kako bi se spriječila šteta po kulturno bogatstvo države članice.

Grafikon 8.: Pokazatelj restriktivnosti: turistički vodiči



Izvor: Europska komisija, studeni 2016.

U grafikonu 8. prikazane su relativne pozicije država članica s obzirom na restriktivnost u pogledu pristupa profesiji turističkog vodiča i bavljenja njome prema novom pokazatelju restriktivnosti.

Znatne razlike postoje čak i među državama članicama u kojima postoji regulativa. U **Bugarskoj, na Malti, u Sloveniji i Španjolskoj** predviđeno je rezerviranje djelatnosti zajedno sa zaštitom stručnog naziva, a u većini drugih ta je profesija regulirana samo rezerviranjem djelatnosti⁵⁶.

Područje primjene rezerviranih djelatnosti znatno se razlikuje među državama članicama. U **Austriji i Bugarskoj** cijeli niz djelatnosti rezerviran je za osobe s posebnim profesionalnim kvalifikacijama, čime je obuhvaćeno i vođenje ljudi kako bi im se pokazalo i objasnilo društveno i političko stanje u nacionalnom i međunarodnom kontekstu, vođenje ljudi na sportske i društvene događaje i praćenje turista od zračne luke do njihova hotela. No, treba naglasiti da je rezerviranje djelatnosti ograničenje koje bi se trebalo odnositi samo na ono što je strogo potrebno za zaštitu javnog interesa.

Osim toga, rezerviranje aktivnosti, kad je regulirano na regionalnoj razini u savezima ili regionalnim državama, zaslužuje posebnu pozornost ako je područje primjene djelatnosti

⁵⁶ Za dodatne informacije o reguliranju te profesije i povezanih profesija turističkog pratitelja i putničkog agenta vidi izvješće sastavljeno u okviru postupka uzajamnog ocjenjivanja.

geografski ograničeno unutar jedne države članice, kao u **Hrvatskoj, Italiji i Španjolskoj**. Zbog toga stručnjaci mogu biti primorani steći razne kvalifikacije i odobrenja u samo jednoj državi članici ako se žele baviti tom djelatnošću u više od jedne regije. Te razlike otežavaju pristup profesiji i bavljenje njome⁵⁷, a mogla bi biti dovedena u pitanje i njihova usklađenost sa zakonodavstvom Unije.

Tražene profesionalne kvalifikacije razlikuju se među državama članicama koje reguliraju tu profesiju. Razina kvalifikacije razlikuje se od strukovne osposobljenosti do akademskih kvalifikacija, a trajanje osposobljavanja od jedne godine na **Cipru** do pet godina u **Italiji**.

U **Grčkoj** je isprva bila potrebna odgovarajuća diploma, ali odnedavno osobe s diplomom iz općih znanosti poput arheologije, povijesti, socijalne antropologije, etnologije itd. mogu dobiti licencu za turističkog vodiča nakon što završe poseban dvomjesečni tečaj osposobljavanja. U **Italiji** ispit za dobivanje kvalifikacije sastoji se od pisanog ispita koji obuhvaća povijesno i kulturno nasljeđe određenog područja neke regije te razgovora. U **Italiji i Španjolskoj** postoji više različitih regulativa ovisno o regiji ili autonomnom području koje regulira tu profesiju. Većina država članica iskazala je potrebu za vrlo specifičnim znanjima vezanima uz zemlju kao što je poznavanje njezine povijesti i umjetnosti (primjerice **Cipar, Slovenija**).

U **Hrvatskoj, Sloveniji i Španjolskoj** organiziraju se državni ispiti za profesionalne turističke vodiče.

Za tu profesiju ne postoje ograničenja u pogledu pravnog oblika društva ili kontrole vlasničke ili upravljačke strukture.

Izrada popisa znamenitosti na kojima je posao turističkog vodiča rezerviran za osobe s posebnim kvalifikacijama i utvrđivanje pravila o tome kako steći takve posebne kvalifikacije također bi moglo stvoriti neopravdana ograničenja ako nisu procijenjeni stvarni razlozi za uvrštavanje pojedine znamenitosti na popis i ako se ispiti organiziraju svake dvije godine, a o tome je, čini se, riječ u **Italiji**. U drugim državama članicama kao što je **Francuska** ulaz u određene povijesne spomenike dopušta se samo kvalificiranim turističkim vodičima. U **Hrvatskoj** je zakonom izričito propisano da se usluge stručnog vođenja u muzejima, galerijama, zaštićenim spomenicima prirode, arheološkim lokalitetima itd. ne smiju smatrati aktivnostima turističkih vodiča. To bi moglo dovesti do fragmentacije tržišta i znatno opteretiti pružatelje usluge iz drugih država članica koji prate turiste kroz različite dijelove zemlje i ne ograničavaju pružanje svoje usluge na pojedini lokalitet.

Preporuke

Sve države članice u kojima je ta profesija regulirana trebale bi razmotriti opravdanost i razmjernost regulative za tu profesiju.

Austrija, Bugarska, Malta i Slovenija trebale bi razmotriti uvođenje preciznije definicije rezerviranih djelatnosti s obzirom na vrlo široko ili neodređeno područje primjene tih djelatnosti.

Hrvatska i Italija trebale bi učiniti sljedeće: i. razjasniti zakonski okvir kojim se uređuje turističko vođenje s obzirom na različitu regionalnu regulativu koja kao da ometa pristup tržištu i koja utječe na nacionalne pružatelje usluga i one koji pružaju privremene usluge; ii. revidirati popis znamenitosti rezerviranih za osobe s posebnim kvalifikacijama i razmotriti razmjernost svake rezervacije.

⁵⁷ Vidi i radni dokument službi Komisije o rezultatima provjera učinkovitosti unutarnjeg tržišta usluga SWD(2012)147 priložen Komunikaciji Komisije o provedbi Direktive o uslugama COM(2012)261.

Španjolska bi trebala učiniti sljedeće: i. revidirati pristup djelatnosti turističkog vodiča koji se trenutačno razlikuje među autonomnim područjima, što ograničava pristup profesiji i bavljenje tom profesijom etabliranim pružateljima usluga i onima koji pružaju privremene usluge; ii. osigurati valjanost dozvola na nacionalnoj razini.