



Brüsszel, 2013.10.2.
COM(2013) 676 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

a szakmákhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályozások értékeléséről

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SWD(2013) 402 final}

1. BEVEZETÉS

Az európai gazdaságokat megviselik a pénzügyi válság következményei és államháztartásra gyakorolt hatásai. Az egységes piacon részt vevő nemzeti kormányok azt mérlegelik, hogyan ösztönözhető a munkahelyteremtés és hogyan állítható helyre a gazdasági növekedés. A szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló, 2012 júniusában kiadott közleményében¹ a Bizottság ebben az összefüggésben hangsúlyozta: fontos biztosítani, hogy a szakmai szolgáltatások szabályozási kerete a célnak megfelelő maradjon. A szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv – amelyről a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság 2013 júniusában politikai megállapodásra jutott – foglalkozik ezekkel a kérdésekkel, és új stratégiát irányoz elő, amely minden tagállamot arra kötelez, hogy tevékenyen vizsgálják felül és korszerűsítsék a szakmákhoz vagy szakmai címekhez való hozzáférést meghatározó képesítésekre vonatkozó szabályozásukat². Ez a közlemény egy ilyen felülvizsgálat munkatervét körvonalazza. A szakmákhoz való hozzáférés javítása – különösen rugalmasabb és átláthatóbb tagállami szabályozási környezetet keresztül – előmozdítaná a képzett szakemberek belső piaci mobilitását és a szolgáltatások határokon átívelő nyújtását. Ez fellendítené a foglalkoztatást, és fokozná a gazdasági növekedést is, kiváltképp azért, mert a szakmai szolgáltatások önmagukban az Európai Unió GDP-jének mintegy 9 %-át teszik ki.

A növekedési potenciál serkentése és a gazdasági fellendülés felé vezető út megszilárdítása érdekében a szabályozott szakmák felülvizsgálatát prioritásként kell kezelni. A Bizottság ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ne várjanak a szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv hatályba lépéséig (2013 vége), hanem nemzeti szinten kezdjék meg a szabályozott szakmákra vonatkozó képesítési követelmények, valamint a fenntartott tevékenységek körének felülvizsgálatát. Az Európai Tanács által 2012 júniusában jóváhagyott Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum a bizottsági közleményben foglalt végrehajtását szorgalmazza „többek között a nemzeti korlátozások szigorú kölcsönös áttekintésével és az indokolatlan akadályok felszámolását célzó gyors fellépéssel”. Hasonlóan, az Európai Parlament felszólította a Bizottságot „azon területek azonosítása érdekében, amelyeken a tagállamok aránytalan mértékben akadályozzák” ezt a hozzáférést³. Az ifjúsági munkanélküliség elleni küzdelemre vonatkozó átfogó megközelítés, amelyet az Európai Tanács 2013. június 28-án hagyott jóvá, ismét nyomatékosította a cselekvés szükségességét annak érdekében, hogy álláslehetőséget tudjanak kínálni a fiataloknak.

Annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam ugyanazon közös cél felé halad, ez a közlemény olyan keretet vázol fel, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy 2015 áprilisáig kidolgozzák nemzeti cselekvési terveik első csomagját. Az eredmény nem lehet egyenmegoldás. A cselekvési terveket az adott szakmához való hozzáférés akadályainak mélyreható, esetenkénti elemzésére, valamint a lehetséges alternatív szabályozási mechanizmusokra kell alapozni. Ez volt a nemzeti minisztériumok és szakmai szervezetek bevonásával 2013. június 17-én tartott műhelytalálkozó következtetései egyike. A következő kétéves időszakra ütemezett, széles körű kölcsönös értékelés várhatóan minden egyes tagállamban kézzelfogható változásokat hoz majd. Ezen időszak során a Bizottság elkezdheti feltérképezni az eredményeket és a

¹ Közlemény a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról – Partnerség a szolgáltatások új növekedéséért 2012–2015 (lásd http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_hu.pdf).

² A szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv 59. cikke (lásd: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>).

³ 2012. június 14-i ajánlás.

hiányosságokat az egységes piaci integráció helyzetéről szóló 2014., illetve 2015. évi jelentés keretében.

A Bizottság több tagállamnak címzett országspecifikus ajánlásokat a kérdéssel kapcsolatban. A jelen közleményben bemutatott kölcsönös értékelés különálló folyamat, amely nem befolyásolja az európai szemeszter keretében korábban vállalt kötelezettségeket.

Annak érdekében, hogy a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést és azok gyakorlását gátló akadályokról alkotott kép teljes legyen, ezzel egyidejűleg – a 2012. júniusi közleményben bejelentett további intézkedések egyikeként – jelentést tesznek közzé a szolgáltatási irányelv értelmében végrehajtott, a jogi formára, illetve a részesedési és díjszabási követelményekre irányuló szakértői felülvizsgálat megállapításairól.

2. MI A JELENTŐSÉGE A SZAKMÁK FELÜLVIZSGÁLATÁNAK?

Számos tagállamban (például Spanyolországban, Lengyelországban, Portugáliában és Szlovéniában) jelenleg zajlik a szabályozott szakmák nagy horderejű reformja, és a Bizottság és más nemzetközi szervezetek egyaránt a nemzeti szabályozások ilyen módon történő felülvizsgálatát szorgalmazzák. Az OECD, amely néhány konkrét szakma és ágazat tekintetében mutatókat fejlesztett ki a szabályozás korlátozó jellegének mérésére bizonyos tagállamokban, hangsúlyozta e szabályok torzító természetét⁴.

A jelen fejezet azokról a fő érvekről nyújt áttekintést, amelyek igazolhatják a belépést gátló szabályozási korlátok meglétét, valamint a jelenleg szabályozott szakmákhoz való hozzáférés megnyitásának várható előnyeit, továbbá azt, hogy miért olyan fontos felülvizsgálni a szakmákhoz való hozzáférést korlátozó összes akadályt.

2.1 A szakmákhoz való hozzáférés szabályozása kedvező lehet

2.1.1 Segítheti a fogyasztókat a szolgáltatás minőségének megítélésében

A fogyasztók nehézségekkel szembesülhetnek a szolgáltatók képzettségi szintjének felmérése során, amely képzettség viszont kulcsfontosságú a minőségi szolgáltatásnyújtás szempontjából. Az információs aszimmetria megakadályozza, hogy a fogyasztók megalapozottan válasszanak szolgáltatót. A lehetséges piaci hiányosságok kockázatának mérséklése érdekében a piacon megjelenő szakemberektől elvárható szakirányú ismereteket és kompetenciákat világosan előíró szabályok⁵ szükség esetén támpontot jelenthetnek a fogyasztók számára.

2.1.2 Elősegítheti a tagállami gazdaságok megfelelő működését

A fogyasztók és a közjó védelme

A szakmák szabályozása történhet egészségügyi vagy biztonsági okokból a helytelen gyakorlat vagy a hibás termékek okozta balesetek elkerülése végett. A legtöbb egészségügyi szakmához például megfelelő képzés – ezen belül gyakornoki tapasztalat is – szükséges. Léteznek olyan szolgáltatások is, amelyeket közjóként tartanak számon,

⁴ Lásd 2003-ra, 2008-ra (és 2013-ra) vonatkozóan a következő weboldalon:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>

⁵ Law és Kim (2005) Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation.

mivel a társadalom egésze számára értékteremtőek; ezek szabályozására ugyancsak szükség lehet a megfelelő ellátás és minőség biztosítása céljából.

Harmadik feleket érintő külső hatások

A szakmai szolgáltatások harmadik feleket szintén befolyásolhatnak. A szabályozás útján biztosítható, hogy a szolgáltatást nyújtók alaposan felmérjék tevékenységeik hatását az adott szolgáltatásért fizetőkön túlmenően is. Például szükséges lehet a vállalati beszámolókat jogszabályban előírt könyvvizsgálatnak alávetni, mivel ez nem csupán a könyvvizsgálót megbízó vállalatoknak, hanem a beszámolókat hiteles forrásként elfogadó befektetói közösségeknek is érdekében áll.

2.2 A szakmákhoz való hozzáférés megnyitásából származó előnyök

2.2.1 Szélesebb kínálat és kedvezőbb árak a fogyasztó számára

Kedvezőbb árak

A szakmákhoz való hozzáférés korlátozása behatárolja a szolgáltatás nyújtására jogosult szakemberek számát. Ennek következtében a szakemberkínálat nem a piac által vezérelt. A helyzet akkor válhat problémássá, mikor változások állnak be a szolgáltatás iránti keresletben. Ez a piacon már jelenlevő szolgáltatók számára gazdasági hasznot eredményezhet, viszont áremelkedéshez vezethet a többi gazdasági szereplő és a fogyasztók rovására, főként akkor, ha a szolgáltatás iránti kereslet rugalmatlan⁶.

Bővülő fogyasztói kínálat

A szakemberek belépését gátló túlzott szabályozási korlátok torzíthatják a piacot és felhajthatják az árakat, ami elrettentheti azokat a vásárlókat, akik nincsenek felkészülve a magasabb árakra vagy azokat nem engedhetik meg maguknak. A szabályozásnak gyakran kevesebb teherrel járó módja is van, amely szintén biztosítja a minőségi szolgáltatásokat, és kedvezőbb árakat is eredményezhet. Ilyen szabályozási mód alkalmazása nyomán bővülne a fogyasztói kínálat, és mérséklődnének a fogyasztók közötti társadalmi egyenlőtlenségek⁷.

2.2.2 A nemzeti versenyképesség és a foglalkoztatás ösztönzése

A versenyképesség fokozása

A szakemberek nem csupán a végső fogyasztóknak kínálnak szolgáltatásokat. A szakmai szolgáltatások számos ágazatban közbenső ráfordításként jelennek meg, a gazdaság egészére gyakorolt multiplikátorhatásuk ezért igen jelentős lehet. A belépést gátló szabályozási korlátok visszaszorítása egyaránt növelheti a szakemberek létszámát és versenyét, vagyis fokozottan ösztönözhet a jó minőségű, innovatív szolgáltatások nyújtására, valamint a működési költségek folyamatos felülvizsgálatára. A szolgáltatók magasabb száma az erősebb verseny révén az innovációs szintet is növelheti. A szabályozás korszerűsítése arra serkentheti a szakembereket, hogy más tagállamokban is nyújtsanak szolgáltatást, ezáltal növelve az uniós vállalkozások piaci lehetőségeit, a versenyt és a fogyasztói kínálatot.

⁶ Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*, Shapiro (1986) *Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing*, Stigler (1971) *The Theory of Economic Regulation*.

⁷ Friedman (1962) lásd a 6. lábjegyzetet, Kleiner (2006) *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*

A foglalkoztatottsági helyzet javítása

A szabályozás károsan hathat a munkahelyteremtésre, mivel feldarabolja a munkaerő-piacokat, és így a munkaerő-kínálat nehezebben tud alkalmazkodni a fogyasztói preferenciák változásaihoz⁸. Ennek következményeként az egyes szakmákban jelentkező munkaerőhiányt nem lehet megfelelően kezelni, hiszen a szabályozás gátolja a szakmákon belüli és a szakmák közötti mobilitást. A belépési korlátok csökkentése vagy felszámolása megkönnyítheti a fiatalok hozzáférését a hazai munkaerőpiachoz, és ezzel párhuzamosan más tagállamok szakembereinek mobilitását is lehetővé teheti.

2.3 A szabályozás gazdasági hatásainak mérlegelése

A szabályozott szakmák felülvizsgálata minden egyes tagállam számára nagyszerű lehetőség a hazai szabályozás előnyeinek és gazdasági költségeinek összevetésére.

Ez a fajta elemzés a tudományos kutatásban már létezik, ahol a hangsúlyt nem annyira az akadályok mennyiségére, hanem sokkal inkább a szakmai szabályozás kulcsmutatókra gyakorolt hatására helyezik – ezek a kulcsmutatók a szolgáltatás minősége, az adott szakemberek bérezése, a fogyasztói árak, valamint a foglalkoztatottságra gyakorolt átfogó hatás.

Több ilyen tanulmány⁹ arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás és a szolgáltatás minősége között nem mutatható ki összefüggés. A kutatók szerint ennek egy lehetséges magyarázata, hogy az alacsony jövedelmű csoportok nehezen jutnak hozzá a szabályozott szakmák szolgáltatásaihoz azok magas díja miatt, ezért kénytelenek a „csináld magad” megoldásokhoz folyamodni. Ezen túlmenően számos szakma esetében nem egyértelmű, hogy a minőség hogyan mérhető.

Más tanulmányok¹⁰ arra mutatnak rá, hogy a szabályozott szakmákban lényegesen magasabbak a bérek, mint a nem szabályozott szakmákban, és a szabályozás bevezetése nyomán emelkedik a szakemberek keresete. Fennáll tehát annak a kockázata, hogy ezek az emelkedések az árakban is megmutatkoznak – az adott szolgáltatásokat igénybe vevők kárára.

Az Egyesült Államokban a szabályozás tagállamonként különböző, és az itt végzett kutatások lehetővé teszik a nem szabályozó és a szabályozó tagállamok közötti összehasonlítást. Az Egyesült Államokban például bizonyított, hogy egyes szakmák tekintetében a nem szabályozó tagállamokban 20 %-kal nagyobb mértékben nőtt a foglalkoztatottság¹¹.

A Németországban végzett kutatások¹² nyomán ugyancsak arra a következtetésre jutottak, hogy a szakmák szabályozása kedvezőtlenül érintheti a szakemberek munkahelyek közötti mobilitását, mivel megakadályozza, hogy kellően gyorsan reagáljanak a munkaerő-piaci lehetőségekre.

⁸ Mortensen és Pissarides (1994) Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment.

⁹ Carroll és Gaston (1981) A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service, Maurizi (1980) The impact of regulation on quality: The case of California contractors, Kugler és Sauer (2005) Doctors

without Borders? Újraengedélyezési követelmények és negatív kiválasztás az orvosok piacán.

¹⁰ Kleiner és Krueger (2013) Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market

¹¹ Kleiner (2006) lásd a 7. lábjegyzetet.

¹² Plantl és Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?

2.4 A szakemberek előnyt kovácsolhatnak az egységes piacból

Azon piaci szereplők, akik határokon átnyúlóan szeretnének szakmai szolgáltatásokat nyújtani, vagy sajátjuktól eltérő tagállamban akarnak munkát vállalni, számos szabályozási akadályba ütköznek a szakmák kapcsán. A szakmai képzésekről szóló irányelvben szereplő fogalom meghatározás¹³ értelmében a „szabályozott szakma” kifejezés nem csupán a szakmai tevékenységeket, hanem a címeket is magában foglalja, amelyek megszerzése a nemzeti szabályozásban előírt speciális képzések meglététől függ.

Az Unióban a szabályozott szakmák¹⁴ száma tagállamonként eltérő, és országonként 50 alattól 400 feletti értékig terjedhet¹⁵. A tagállami átlag jelenleg 157-re becsülhető. A legtöbb szabályozott szakma az egészségügyi ágazatban van (az összes szabályozott szakma több mint 40 %-a az EU-ban), ezt követi az oktatás, a üzleti szolgáltatások, az építőipar, a kereskedelem és a közlekedés. A tagállamok között megfigyelhető jelentős egyenlőtlenségek akadályozhatják a szakembereket abban, hogy külföldön vállaljanak munkát vagy határokon átnyúló szolgáltatást kínáljanak.

A szakmákhoz való hozzáférésre vonatkozó korszerű és rugalmas szabályok megkönnyítenék a szakemberek szabad mozgását, és elősegítenék az Unió különböző részein tapasztalható munkanélküliség és munkaerőhiány kezelését. Ugyancsak megkönnyítenék a szakemberek által működtetett vállalkozások számára, hogy az Unió területének egészén nyújtsanak szolgáltatást, a nagyobb piacon keresztül kihasználják a méret- és választékgazdaságosságból származó esetleges előnyöket anélkül, hogy egyszerre több nemzeti szabályozási korláttal kellene szembesülniük, valamint elősegítenék az erőforrások hatékonyabb elosztását.

2.5 A teljes átláthatóság és az alapos elemzés iránti igény

A fenti elemzést figyelembe véve a tagállamoknak számos okuk van arra, hogy alaposan mérleget tegyék a szakmai szolgáltatások kereskedelme előtt álló lehetséges akadályoknak az egységes piac egészére gyakorolt hatásait, ugyanakkor arra is, hogy jobban megértsék a szabályozott szakmák szerepét saját nemzeti gazdaságukban.

A szolgáltatási irányelv összefüggésében végrehajtott, a jogi formára, illetve a részesedési és díjszabási követelményekre irányuló szakértői felülvizsgálat megállapította, hogy bizonyos szakmai tevékenységek gyakorlása akadályokba ütközik, továbbá a más tagállamban letelepedni kívánó szakemberek nehézségekkel szembesülnek. Ezen követelmények némelyike a gyakorlatban teljesen ellehetetlenítheti a leányvállalatok létrehozását. Néhány tagállam a szolgáltatási irányelv végrehajtása során ugyan módosított a vonatkozó nemzeti szabályozáson, ám a szakértői felülvizsgálat rámutatott, hogy sok tagállam nem végzett alapos arányossági értékelést a meglévő szabályozásról.

Az előirányzott kölcsönös értékelés valamennyi tagállam számára lehetőséget biztosít a szakmai tevékenységek gyakorlásának megkezdését korlátozó akadályok szigorú

¹³ Lásd a 2005/36/EK irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

¹⁴ Szabályozott szakmák adatbázisa, amelyet a Bizottság tart fenn a tagállamoktól kapott információk alapján. Az adatbázis a 2005/36/EK irányelvben szereplő szabályozott szakmákat tartalmazza. (weboldal: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

¹⁵ A szabályozott szakmák tagállamonkénti számát óvatosan kell kezelni. Jelenleg lehetséges, hogy a tagállamok a szabályozott szakmákat eltérő módon tüntetik fel a szabályozott szakmák adatbázisában (egyes tagállamok egyetlen szakmát tüntetnek fel, amely különféle tevékenységek/szakterületek széles körét öleli fel, míg más tagállamok több szakmát tartanak nyilván).

értékelésére. Az egyes tagállamok szabályozott szakmáinak teljes átláthatósága jelenti az elengedhetetlen első lépést. Ezt követően a tagállamoknak meg kellene kezdeniük a feltárt belépési korlátozások átvilágítását, és elemezniük kellene ezen korlátozások szükségességét és arányosságát azok társadalom számára nyújtott előnyeinek és gazdasági hatásának megfelelő figyelembe vétele mellett. Kiemelt figyelmet kell fordítani a szabályozás minőségre, arra és foglalkoztatottságra gyakorolt hatásaira.

Ezzel párhuzamosan a tagállamok tevékenységének elősegítése érdekében a Bizottság 2014 első felében gazdasági tanulmányt kíván készíteni, amely lehetővé teszi, hogy összehasonlító esettanulmányok segítségével mélyrehatóbban felmérjék, milyen előnyökkel jár a szakmák szabályozása, a szabályozás mellőzése, illetve a különféle szabályozási megközelítések alkalmazása.

3. HOGYAN VÉGZI EL A BIZOTTSÁG A KÖLCSÖNÖS ÉRTÉKELÉST?

A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy minél hamarabb kezdjék meg a kölcsönös értékelést. A kölcsönös értékelésből azon tagállamok sem maradnak ki, amelyek az európai szemeszter és az egyetértési megállapodás összefüggésében már megkezdték szabályozott szakmaik átvilágítását, viszont ezek a tagállamok a szakmákra vonatkozó korlátozások enyhítése terén eddig elért eredményekre építve munkálkodnak majd.

A szakmákhoz való hozzáférést korlátozó szabályozások értékelése céljából szakmánkénti elemzésre van szükség. A Lengyelországban, Portugáliában és Szlovéniában folyamatban levő reformok ugyancsak ezt a megközelítést alkalmazzák. A 2013. június 17-i műhelytalálkozó szintén alátámasztotta, hogy minden szakma sajátosságait külön-külön kell mérlegelni.

Ugyanakkor nem tanácsos, hogy az egyes tagállamok elszigetelten dolgozzanak nemzeti értékeléseik elkészítésén. Sokkal célravezetőbbnek tűnik, hogy a tagállamok a végleges tagállami álláspontok kialakítása előtt már lehető legkorábbi szakaszban összehasonlíthassák rendszereiket. .

3.1 Alkalmazási kör

A szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv 59. cikke szerint a szakmákhoz való hozzáférés követelményeit három kritérium alapján kell megvizsgálni. Ezek az alábbiak:

- A megkülönböztetés tilalmának elvével való összeegyeztethetőség az állampolgárság és a tartózkodási hely vonatkozásában: a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szakemberek akkor is hozzáférhetnek a szabályozott szakmákhoz, ha nem az adott tagállam állampolgárai vagy tartózkodási helyük nem az adott tagállam területén van.
- Indokoltság: a szabályozást közérdeken alapuló nyomós oknak kell indokolnia.
- Arányosság: a nemzeti intézkedések arányosságát annak tükrében kell vizsgálni, hogy képesek-e fenntarthatóan biztosítani a kitűzött célok elérését. Ugyanakkor az intézkedések nem terjedhetnek túl az ezen célok eléréséhez szükséges mértéken.

3.2 A szabályozás indoklásának értékelése

A tagállamoknak minden egyes szabályozott szakmára vonatkozóan meg kell állapítaniuk azt a konkrét közérdekű okot, amely indokolja az adott szabályozási keretet, és ellenőrizniük kell, hogy az indoklás továbbra is megállja-e a helyét.

3.2.1 Többrétű szabályozás

A szabályozás szükségességének megvitatása során arra fogják kérni a tagállamokat, hogy tekintsék át az egyes szakmák által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó előzetes és utólagos szabályozás egyéb típusai által kínált meglévő biztosítékokat, például a jóváhagyási eljárásokat, a műszaki és biztonsági szabványoknak való megfelelést, valamint az ellenőrzési mechanizmusokat. A szakmához való hozzáférés feltételeként speciális képesítést előíró szabályozást kizárólag akkor kell fenntartani, ha ezek a biztosítékok nem kielégítőek. Egyébként fennállna a szükségtelen átfedések vagy a túlzott adminisztratív terhek kockázata a szolgáltatást igénybe vevőkre nézve.

Ugyanezen okból kifolyólag szintén számba kell venni a szakmai tevékenység gyakorlására vonatkozó szabályokat, mindenekelőtt azokat, amelyeket a szolgáltatási irányelv értelmében végzett szakértői felülvizsgálat során már megvizsgáltak, nevezetesen a jogi formát és a részesedési követelményeket. A tagállamoknak az adott szakmát érintő valamennyi korlátozás összesített hatását kell figyelembe venniük, adott esetben a kötelező szakmai egyesületi tagságot is beleértve. A képesítésre vonatkozó követelmény fenntartása bizonyos esetekben indokolt lehet, feltéve, hogy az egyéb jellegű korlátozásokat megszüntették vagy érdemileg felülvizsgálták.

3.2.2 Az oktatási rendszer vagy a munkaadó által kínált biztosítékok

Több tagállamban tanulószereződéses gyakorlati képzést magukban foglaló képzési programokat dolgoztak ki állami ellenőrzés alatt, hogy felkészítsék az egyéneket az esetlegesen nem szabályozott, speciális szakmák tevékenységeinek¹⁶ elvégzésére. A szerzett képesítések a munkáltató számára minőségbiztosításként szolgálnak abban az esetben, mikor az e szakmákhoz való hozzáférés nem szabályozott, illetve a tevékenységre nem vonatkozik fenntartás.

Egy másik fontos tényező, amelyet figyelembe kell venni, a szakma gyakorlásának módja: egy olyan szakma szabályozása, amelyet elsősorban önálló vállalkozóként dolgozó szakemberek gyakorolnak, akár szükséges garanciának is tekinthető. Más azonban a helyzet, ha az adott szakmát főként magánvállalatoknál vagy állami intézményeknél foglalkoztatott szakemberek gyakorolják, ahol a munkaadók részt vesznek az újonnan felvett személyzet kompetenciáinak ellenőrzésében, és baleset vagy panasz esetén ők vállalnak felelősséget.

Erre a két tényezőre – a speciális képzésre és a szakma munkavállalóként való gyakorlására – tekintettel kell lenni a szabályozás szükségességének értékelésekor. Ez magyarázza például, hogy a mérnöki szakma miért nincs szabályozva Franciaországban, ahol a mérnökök 95 %-át vállalatoknál vagy a közigazgatásban alkalmazzák, és a felvétel a mérnöki iskolák hírnevén alapul.

¹⁶ A szakmai képesítésekről szóló irányelv szerint ezeket „szabályozott képésnek” nevezik.

3.2.3 Regionális szabályozások

A szakmák regionális szabályozását a szükségesség szempontjából ugyanúgy meg kell vizsgálni, mint az országos szinten előírt szabályozást. Regionális szinten azonban további kihívás is kapcsolódik ehhez. Egy tagállam régiói között a képesítések kölcsönös elismerésének kell érvényesülnie annak érdekében, hogy a hazai vagy külföldi szakemberek a tagállam egész területén gyakorolhassák szakmájukat. A szolgáltatási irányelv 10. cikkének (4) bekezdésében előírányzottak értelmében elvileg bármely tanúsítványnak a tagállam egész területén érvényesnek kell lennie. Spanyolországban például nagyszabású reformmal kívánják kezelni ezt a problémát.

3.3 A szabályozás arányosságának értékelése

Amennyiben a szakmához való hozzáférés szabályozását közérdeken alapuló nyomós ok indokolja, javasolt, hogy a tagállamok a szabályozás formáját és szintjét is vizsgálják meg az indokolatlan korlátozások vagy akadályok kiküszöbölése érdekében.

3.3.1 A fenntartott tevékenységek köre és száma

A vizsgálat során az előírt képesítés szintjét az adott szakma számára fenntartott feladatok összetettségének tükrében kell megvizsgálni. Bizonyos esetekben lehetőség van a szabályozási keret felülvizsgálatára anélkül, hogy ez veszélyeztetné a kívánt célt, például a fenntartott tevékenységek körének szűkítése, más szabályozott szakmák számára a fenntartott tevékenységekhez való hozzáférés biztosítása, vagy kevésbé korlátozó megközelítések alkalmazása által. Például ha a külföldi szakemberek bizonyos fenntartott tevékenységekhez – ám nem az összeshez – részleges hozzáférést igényelnek, ezt tekinthetjük annak mutatójaként, hogy a meglévő szabályozás továbbra is arányos-e.

3.3.2 A szolgáltatást igénybe vevőkre és a piacra gyakorolt hatás

Az arányossági elemzés keretében számba kell venni, milyen hatással jár a szakmák szabályozása a szakmai szolgáltatásokat igénybe vevőkre nézve. Például elvileg bármelyik szabályozott szakma kapcsán lehet hivatkozni a fogyasztóvédelemre, a szakmai tevékenységgel összefüggő kockázatok csökkentése érdekében. Mindazonáltal a gazdasági szempontokat, mint például az árakat, béreket, versenyképességet és foglalkoztatottságot (lásd a 2.2. és a 2.3. szakaszt) szintén fel kell mérni az egyes tagállamokban, és a tagállamoknak meg kell tárgyalniuk ezeket.

3.3.3 Az alternatív modellek összehasonlítása

A tagállamok a szakmai tevékenységek szabályozásának különböző formáit alkalmazzák. A legelterjedtebb megközelítés szerint bizonyos tevékenységek gyakorlásának jogát nemzeti szintű törvények vagy szabályok által a képzett szakemberek számára tartják fenn. Az egyéb típusok között szerepel a szakmai címek védelme, továbbá a kötelező vagy akár önkéntes tanúsítási rendszerek (lásd az I. mellékletet).

Az ilyen rendszereket használó tagállamokat felkérjük, hogy írásban számoljanak be a kötelező és az önkéntes tanúsítási rendszerek gyakorlati működéséről. Konkrétan utalniuk kell arra, hogy az ilyen – akár önkéntes, akár kötelező – tanúsítási rendszerek közhatósági kontrolljánál a 765/2008/EK rendelet szerinti akkreditáció alkalmazása az akkreditált tanúsítványok elismeréséhez vezet.

A kölcsönös értékelés lehetőséget jelent az érintett ágazatokba tartozó szakmákat nem szabályozó tagállamok számára, hogy tájékoztatást nyújtsanak bármilyen alternatív

mechanizmusról, amely garantálja a közérdeken alapuló nyomós ok tiszteletben tartását. Ennek nyomán párbeszéd jöhet létre az eltérő megközelítéseket érvényesítő tagállamok között, amely keretében megvizsgálhatnák a szakmai tevékenységek megkezdésére vonatkozó, valamennyi típusú formális és informális korlátozást.

4. A MUNKATERV

A II. mellékletben látható folyamatábrán szemléltetett eljárás a tervek szerint 2013 novemberében veszi kezdetét. Valamennyi tagállamot felkérjük, hogy első lépésként pontosan térképezzék fel az összes szabályozott foglalkozást, majd végezzék el a hazai szinten szabályozott foglalkozások indokoltságának átvilágítását. A következő lényeges lépés az eredmények összehasonlítása egy minden tagállamra kiterjedő, átfogó kölcsönös értékelés keretében, a lehető legrövidebb időn belül. A Bizottság rendszeresen jelentést készít majd a tagállamok által a kölcsönös értékelés terén elért eredményekről. Az egyes szakmai tevékenységek megkezdésére vonatkozó korlátozások felülvizsgálatát célzó első intézkedésekre a tagállamoknak már 2015 áprilisáig javaslatot kellene tenniük.

A kölcsönös értékelést ágazatok szerint kell tagolni annak érdekében, hogy illeszkedjen a gazdasági helyzethez (verseny, árak, foglalkoztatottság, munkaerőhiány és a szolgáltatások minősége). A munka megkönnyítése érdekében az átvilágítást és a kölcsönös értékelést két, különálló ütemtervvel rendelkező fázisra bontanák, amelyek az ágazatok egy-egy csoportjával foglalkoznának. Az első csoportba sorolnák az azon gazdasági ágazatokba tartozó valamennyi szabályozott szakmát, amelyekben a szabályozási keret korszerűsítése jelentősen fellendítheti a foglalkoztatottságot és a növekedést: üzleti szolgáltatások, építőipar, gyártás, ingatlan, közlekedés, kis- és nagykereskedelem. A második csoport az egyéb ágazatokat ölelné fel (oktatás, szórakoztatóipar, egészségügyi és szociális szolgáltatások, a közlekedéstől eltérő hálózati szolgáltatások, közigazgatás, idegenforgalom, egyéb szolgáltatások/tevékenységek).

Ezzel párhuzamosan a Bizottság 2014 első felében tanulmányt készít (lásd a 2.5. szakaszt). A Bizottság továbbra is bevonja az érdekelt feleket és konzultációt folytat a szakmák képviselőivel az éves műhelytalálkozók alkalmával – amint az 2013 júniusában is történt.

Miután elvégezték a csoportok átvilágítását és a kölcsönös értékelést, a tagállamokat **nemzeti cselekvési tervek** kidolgozására kérik fel, amelyek folyamatban levő intézkedéseket is tartalmazhatnak. Valamennyi szabályozott szakma vonatkozásában meg kell határozniuk a legmegfelelőbb intézkedést, beleértve az alábbi lehetőségeket:

- a szakma gyakorlásának megkezdésére vonatkozó meglévő szabályozás fenntartása, jelezve, hogy megtörtént-e a szakma gyakorlására vonatkozó más típusú szabályozás megszüntetése vagy felülvizsgálata;
- a meglévő szabályozás módosítása, például a képzésre vonatkozó követelmények felülvizsgálata által (pl. a képzési program vagy a gyakornokság időtartamának lerövidítése) vagy a fenntartott tevékenységek körének csökkentése által (pl. csupán a speciális tapasztalatot igénylő és/vagy magasabb kockázattal járó tevékenységek fenntartása);
- a meglévő szabályozási forma helyett egy másik, a szolgáltatások minőségét biztosítani képes rendszer bevezetése, például a cím védelme vagy az állami hatóságok által felügyelt önkéntes tanúsítási rendszer; vagy
- a meglévő szabályozás hatályon kívül helyezése.

Amennyiben a tagállamokat közvetlenül a szakmák kérik fel új szabályozás bevezetésére, a cselekvési terveknek egyértelmű és átlátható követelményeket kell tartalmazniuk az új szabályozás iránti kérelem elbírálására vonatkozóan.

A folyamat megkönnyítése érdekében a Bizottság azt javasolja, hogy három szakaszra bontva haladjanak előre, pontos ütemtervek szerint, és az egyes szakaszokban idejében adjanak visszajelzést a tagállamoknak.

4.1 Első szakasz: A szakmák feltérképezése valamennyi tagállamban

2013 novemberében a tagállamok ellenőrzik a szabályozott szakmák Bizottság által kezelt adatbázisában meglévő információkat, és benyújtanak valamennyi szükséges további adatot, köztük az azon címekkel és szakmai tevékenységekkel kapcsolatos adatokat, amelyekre vonatkozóan kötelező a tanúsítás. Abban az esetben, ha a kötelező tanúsítást uniós irányelv írja elő (pl. közúti közlekedés), a tagállam értesíti a Bizottságot, hogy melyik uniós jogszabályról van szó. Valamennyi szabályozott szakma esetében a tagállamoknak a fenntartott tevékenységek jegyzékét is be kell nyújtaniuk. A szabályozott szakmák adatbázisába 2014 februárjáig kell feltölteni a szükséges információkat.

2014 márciusában a Bizottság közzé kívánja tenni a **szabályozott szakmák európai térképét**.

4.2 Második szakasz (2013. november – 2015. április): átvilágítás, értékelés és nemzeti cselekvési tervek az ágazatok első csoportjára vonatkozóan

2013 novembere és 2014 májusa között a tagállamok elvégzik az első csoportba tartozó szakmák részletes átvilágítását. 2014 júniusától a Bizottság találkozót szervez, amelyeken a tagállamoknak lehetőségük lesz megismerni a hazai átvilágítások eredményeit. Valamennyi tagállam elmondhatja észrevételeit a többi tagállamban tapasztalt fejleményekkel és az első levont következtetésekkel kapcsolatban.

A tagállamokat fel fogják kérni, hogy vegyék figyelembe a Bizottság megállapításait, amelyeket az egységes piaci integráció helyzetéről szóló éves jelentésben tesznek közzé (egy részletesebb értékelési jelentéssel együtt) 2014 novemberében.

Az átvilágítási és kölcsönös értékelési folyamat minden tagállam számára lehetővé teszi, hogy **2015 júniusáig elkészítsék az első csoportba tartozó szakmákra vonatkozó kezdeti jelentéseket**, amelyekben feltüntetik a végrehajtott vagy tervezett intézkedéseket. E jelentések következtetéseit a nemzeti reformprogramokkal együtt kell megfogalmazni, amelyeket az európai szemeszter részeként ugyanekkor kell elkészíteni. A megállapítások a 2015. évi országspecifikus ajánlások előkészítésének összefüggésében is figyelembe vehetőek.

4.3 Harmadik szakasz (2014. június – 2016. január): átvilágítás, értékelés és nemzeti cselekvési tervek az ágazatok második csoportjára vonatkozóan

Ugyanaz az eljárás követendő, mint az első csoportnál. A Bizottság részletes következtetéseket fog közzétenni az egységes piaci integráció helyzetéről szóló éves jelentésben, továbbá 2015 novemberében egy részletesebb értékelési jelentést mutat be. A tagállamoknak **2016 januárjáig kell elkészíteniük a második jelentést**, amelyben feltüntetik a végrehajtott vagy tervezett intézkedéseket. Az érintett ágazatokkal kapcsolatos megállapításokat ismét figyelembe lehet venni a 2016. évi európai szemeszter összefüggésében.

2015 júniusában és 2016 márciusában a Bizottság szükség esetén nyomonkövetési korrekciós intézkedésekre tesz javaslatot a tagállamoktól 2015 júniusában és 2016 januárjában kapott cselekvési tervek fényében. Ezen intézkedések közé tartozhat többek között a kötelezettségzegési eljárás indítása abban az esetben, ha fenntartják a megkülönböztető vagy aránytalan nemzeti követelményeket.

5. KÖVETKEZTETÉS

A szabályozott szakmák átláthatóvá tétele és kölcsönös értékelése nyomán várhatóan korszerűbbé válnak a szakmákhoz való hozzáférést szabályozó nemzeti keretek. Az eredmények ösztönzik majd a szakemberek mobilitását az egységes piacon belül, segítik a munkahelyteremtést az érintett szakmai ágazatokban, javítják ezek és a kapcsolódó ágazatok versenyképességét és növekedési lehetőségeket tárnak fel.

A Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy teljes mértékű elkötelezettséget mutassanak e folyamat iránt, és fordítsanak elegendő erőforrást a nemzeti szabályozások átvilágításában és kölcsönös értékelésében való részvételre. A Bizottság tudatában van a nemzeti szinten elvégzendő jelentős mennyiségű munkának, és ahol csak lehet, készen áll segítséget nyújtani.

I. MELLÉKLET

Különböző megközelítések a szakmai tevékenységek szabályozása terén

1. Fenntartott tevékenységekhez kapcsolódó szabályozott szakmák

A legáltalánosabb megközelítés szerint bizonyos tevékenységek gyakorlását nemzeti törvények vagy szabályozás útján a képzett szakemberek számára tartják fenn. E megközelítés keretében maguk a tagállamok határozzák meg azokat a szakmai tevékenységeket, amelyek vonatkozásában speciális képesítést tesznek kötelezővé. Például az épületek tervezéséhez kapcsolódó tevékenységet számos tagállamban kizárólag az építészek számára tartják fenn.

A képesítésre vonatkozó követelmények és a fenntartott tevékenységek köre rendszerint egy nemzeti vagy regionális szinten működő állami hatóság ellenőrzése alá tartozik. Ezt a hatáskört bizonyos esetekben szakmai testületekre (egyesületekre, kamarákra, kollégiumokra) ruházzák, amelyek szervezési feladatokat látnak el, fegyelmi jogkört gyakorolnak, és felelősek a szakmai etikai kódex kidolgozásáért és alkalmazásáért.

A nemzeti szabályozásból fakadó esetleges akadályok áthidalása érdekében az EU-ban bevezették a képesítések kölcsönös elismerési rendszerét. A 2005/36/EK irányelv azokra a szakemberekre vonatkozik, akik egy adott tagállamban szereztek képesítést (attól függetlenül, hogy az érintett szakma itt szabályozott-e vagy sem), és egy másik, olyan tagállamban szeretnének letelepedni vagy szolgáltatást nyújtani, ahol a szakma szabályozott.

2. Kötelező tanúsítás útján szabályozott szakmai tevékenységek

A szakirányú szabályok vagy eljárások speciális ismeretét megkövetelő szakmai tevékenységekhez való hozzáférés feltételeként nemzeti szintű, kötelező tanúsítást írhatnak elő. Egyes esetekben ez a kötelezettség uniós jogszabályokból ered. A fő különbség e megközelítés és az előbbiekben leírt fenntartott tevékenységek között, hogy a képesítésre vonatkozó követelmény jelen esetben nem kizárólag egy adott szakmához kötődik. A speciális szakirányú tevékenységek korlátozott köre egy tanúsítvány meglététől függ, amelyet akár különböző szakmák képviselői is megszerezhetnek.

Ennek egyik példája a fluortartalmú gázokra vonatkozó uniós szabályozás¹⁷. Ez kötelező tanúsítást ír elő a helyhez kötött hűtő-, légkondicionáló és hőszivattyú-berendezésekkel dolgozó vállalkozások és személyzet számára. Uniós szinten hasonló jogi szabályozást dolgoztak ki a mozdonyvezetők bizonyos kategóriái¹⁸, valamint a közúti közlekedésben érintett hivatásos járművezetők egyes kategóriái¹⁹ vonatkozásában.

Valamennyi említett esetben az uniós jog meghatározza a képesítésre vonatkozó minimumkövetelményeket. Bizonyos esetekben előírja a más tagállamban kibocsátott tanúsítvány elismerésének feltételeit és eljárását. Ezen túlmenően, amennyiben a tanúsítási rendszerek a 765/2008/EK rendelet szerinti akkreditáción alapulnak, a többi tagállam köteles elismerni ezeket a tanúsítványokat. Mikor azonban nem ez az eset áll fenn, vagy nincsenek meghatározva az elismerés pontos feltételei, úgy a 2005/36/EK irányelv biztosítja az elismerés szükséges keretét.

¹⁷ 842/2006/EK rendeletet; a Bizottság 303/2008/EK rendelete.

¹⁸ 2007/59/EK irányelv.

¹⁹ 2003/59/EK irányelv.

3. Védett szakmai címek

Egy másik megközelítés szerint a szakmai címekhez való hozzáférést szabályozzák. Ebben az esetben a szakmai cím használatát speciális képzéshez kötik, azonban a szakmával összefüggő tevékenység nincs fenntartva az adott szakmai cím tulajdonosának: a tevékenységet bárki gyakorolhatja, amennyiben nem használja az adott címet. Például a „mérnök” szakmai cím Németországban törvény által védett, és kizárólag mérnöki vagy természettudományi egyetemi képzés birtokában szerezhető meg.

Bizonyos szakmai szervezetek az állami hatóságok által rájuk ruházott kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek a szakmai címek odaítélésére (pl. az Egyesült Királyságban az államilag elismert szakmai testületek).

A védett szakmai cím a fogyasztók és a munkaadók számára jelzi, hogy a cím birtokosa megfelel a képzettségre vonatkozó követelményeknek, viszont szabadon alkalmazhatnak az adott címmel nem rendelkező szakembereket is.

4. Önkéntes tanúsítási rendszerek

Az önkéntes tanúsítási rendszereket azok a szakmák használják, amelyekre nem vonatkozik jogi szabályozás. Fő céljuk a szakmai jártasság bizonyítása, a szolgáltatás minőségének garantálása és az ügyfelek tájékoztatása, mivel nem létezik vonatkozó szabályozás. A szolgáltatási irányelv²⁰ 26. cikke támogatja a tanúsítási rendszerek és minőségi védjegyek kialakítását, hogy lehetővé váljon a szolgáltatást nyújtók kompetenciájának értékelése, és biztosított legyen a szolgáltatások magas színvonala.

Bizonyos tanúsítási rendszereket az állami hatóságok által kijelölt szabályozó testületek (pl. a Haridressing Council az Egyesült Királyságban) dolgoznak ki. Az ilyen típusú tanúsítási rendszerek működtetése azonban jelentős költségeket ró az érdekelt felekre.

A szakmai egyesületek körében egyre elterjedtebb a saját tanúsítási rendszerek kidolgozása, és egyes esetekben az is, hogy a jövőbeli tag tagságát előzetes tanúsításhoz kötik.

Olaszországban 2012-ben új törvényt fogadtak el a nem szabályozott szakmákról, amely lehetőséget ad a nem szabályozott tevékenységet gyakorló szakembereknek, hogy szakmai egyesületekbe tömörüljenek, és önkéntes öntanúsítási rendszert alkalmazzanak. Az öntanúsítás a szakma gyakorlásához szükséges kompetenciákat meghatározó nemzeti szakmai normákon alapul.

Az ilyen rendszerek célja, hogy átláthatóbbá tegyék a szakmai tevékenységeket a fogyasztó számára, és segítséget nyújtsanak a különböző szolgáltatók közötti választásban. Mindazonáltal, amennyiben ezek a tanúsítási rendszerek nem a 765/2008/EK rendeletnek megfelelő akkreditáción alapulnak, minőségük és működésük nem ellenőrzött. Ezentúl gyakorlati akadályokat gördíthetnek a szakmai tevékenység gyakorlásának megkezdése elé. Kedvezhetnek például domináns szakmai egyesületek kialakulásának, ami a más országokból érkező új piaci szereplők elszigeteléséhez vezet: bár a szakmai tevékenység gyakorlásának megkezdését nem korlátozná jogszabály, a tanúsítvány megléte elengedhetetlenné válna a piacon; ugyanakkor állami szabályozás hiányában nem érvényesülne a 2005/36/EK rendeletben előírt elismerési rendszer.

²⁰ 2006/123/EK irányelv.

II. MELLÉKLET

