



Bruxelles, 2.10.2013  
COM(2013) 676 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI  
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

**Evaluarea reglementărilor naționale privind accesul la profesii**

(Text cu relevanță pentru SEE)

{SWD(2013) 402 final}

## 1. INTRODUCERE

Economiile europene sunt afectate de consecințele crizei financiare și de impactul acesteia asupra finanțelor publice. În întreaga piață unică, guvernele naționale examinează modalitățile de a stimula crearea de locuri de muncă și de a restabili creșterea economică. În comunicarea sa din iunie 2012<sup>1</sup> pe tema implementării directivei privind serviciile, Comisia a subliniat faptul că în acest context este important să se mențină caracterul adecvat al cadrului de reglementare a serviciilor profesionale în raport cu obiectivele urmărite. Directiva revizuită privind calificările profesionale, asupra căreia Consiliul, Parlamentul European și Comisia au ajuns la un acord politic în iunie 2013, abordează aceste aspecte și solicită o nouă strategie, care să impună statelor membre să realizeze în mod activ o reexaminare și o modernizare a reglementărilor lor privind calificările care permit accesul la profesii sau titluri profesionale<sup>2</sup>. Comunicarea de față prezintă un plan de lucru pentru realizarea unei astfel de reexaminări. Ameliorarea accesului la profesii, în special prin intermediul unui mediu de reglementare mai flexibil și mai transparent în statele membre, ar facilita mobilitatea profesioniștilor calificați în cadrul pieței interne și furnizarea transfrontalieră de servicii profesionale. Acest lucru ar trebui să aibă, de asemenea, un impact pozitiv asupra ocupării forței de muncă și să stimuleze creșterea economică, în special având în vedere faptul că serviciile profesionale reprezintă aproximativ 9 % din PIB-ul din Uniune.

Pentru a stimula potențialul de creștere și a consolida calea către redresarea economică, această reexaminare a profesiilor reglementate trebuie să fie o prioritate. Prin urmare, Comisia îndeamnă statele membre să nu aștepte intrarea oficială în vigoare a directivei revizuite privind recunoașterea calificărilor profesionale (sfârșitul anului 2013) și să înceapă reexaminarea la nivel național a cerințelor în materie de calificări impuse profesiilor reglementate, precum și a sferei activităților rezervate. Pactul pentru creștere economică și locuri de muncă aprobat de Consiliul European în iunie 2012 solicită punerea în aplicare a comunicării Comisiei, „inclusiv prin intermediul unei evaluări *inter pares* riguroase a restricțiilor naționale, precum și prin intermediul unor acțiuni rapide în vederea înlăturării barierelor nejustificate”. În mod similar, Parlamentul European a invitat Comisia să identifice „domeniile în care statele membre blochează în mod disproporționat” acest acces<sup>3</sup>. Abordarea cuprinzătoare având drept scop combaterea șomajului în rândul tinerilor, aprobată de Consiliul European la 28 iunie 2013, a subliniat încă o dată necesitatea de a lua măsuri pentru a oferi tinerilor perspective de angajare.

Pentru ca toate statele membre să avanseze în direcția unui obiectiv comun, prezenta comunicare stabilește un cadru pe baza căruia acestea să poată prezenta un prim set de planuri de acțiune naționale până în aprilie 2015. Rezultatul nu ar trebui să fie un proces universal valabil. Planurile de acțiune trebuie să se bazeze pe analize aprofundate, de la caz la caz, privind barierele în calea accesului la o profesie și mecanismele de reglementare alternative posibile. Aceasta a fost una dintre concluziile unui atelier la care au participat reprezentanți ai ministerelor naționale și ai organizațiilor profesionale, organizat la 17 iunie 2013. O evaluare reciprocă aprofundată care se va desfășura în următorii doi ani ar trebui să conducă la schimbări concrete în fiecare stat membru. În

---

<sup>1</sup> Comunicare pe tema implementării directivei privind serviciile „Parteneriat pentru o nouă creștere a serviciilor 2012-2015” (a se vedea: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM\\_2012\\_261\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_ro.pdf)).

<sup>2</sup> Articolul 59 din directiva revizuită privind calificările profesionale (a se vedea: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>)

<sup>3</sup> Recomandarea din 14 iunie 2012.

cursul acestei perioade, Comisia va începe să identifice realizările și deficiențele din cadrul rapoartelor anuale privind integrarea pieței unice din noiembrie 2014 și 2015.

Comisia a adresat recomandări specifice în acest sens anumitor state membre. Evaluarea reciprocă descrisă în prezenta comunicare reprezintă un proces separat, care nu afectează angajamentele existente formulate în contextul semestrului european.

Pentru a oferi o imagine completă a obstacolelor care afectează accesul la profesiile reglementate și exercitarea acestora, se publică, în paralel, un raport privind constatările reexaminării *inter pares* privind forma juridică, acționariatul și cerințele în materie de tarife desfășurate în temeiul directivei privind serviciile, aceasta fiind o măsură anunțată în comunicarea din iunie 2012.

## **2. DE CE ESTE IMPORTANTĂ REEXAMINAREA TUTUROR PROFESIILOR?**

În mai multe state membre (de exemplu Spania, Polonia, Portugalia și Slovenia) au loc reforme pe scară largă ale profesiilor reglementate, iar atât Comisia, cât și alte organizații internaționale recomandă astfel de reexaminări ale reglementărilor naționale. OCDE, care a elaborat indicatori care măsoară cât de restrictive sunt reglementările anumitor state membre pentru o serie de profesii și sectoare, a subliniat efectul de denaturare al acestor reglementări<sup>4</sup>.

Prezentul capitol examinează principalele argumente care ar putea justifica prezența unor reglementări de restricționare a accesului, precum și beneficiile preconizate ale deschiderii accesului la profesiile care sunt în prezent reglementate și motivele pentru care este importantă reexaminarea tuturor barierelor în calea accesului la profesii.

### **2.1 Reglementarea accesului la profesii poate fi benefică**

#### **2.1.1 Ajutarea consumatorilor să evalueze calitatea unui serviciu**

Consumatorii se pot confrunța cu dificultăți în ceea ce privește evaluarea nivelului de calificare a furnizorilor de servicii, care este esențial pentru furnizarea unor servicii de înaltă calitate. Această asimetrie a informațiilor nu le permite consumatorilor să facă alegeri informate în privința furnizorilor de servicii. Pentru a remedia riscul unor eventuale disfuncționalități ale pieței, reglementările care oferă clarificări privind cunoștințele și competențele tehnice pe care trebuie să le aibă profesioniștii prezenți pe piață<sup>5</sup> le-ar putea oferi consumatorilor garanțiile de care aceștia au nevoie.

#### **2.1.2 Sprijinirea bunei funcționări a economiei într-un stat membru**

##### ***Protecția consumatorilor și a interesului public***

Profesiile pot fi reglementate din motive de sănătate și siguranță, astfel încât să se evite accidentele provocate de practici incorecte sau de produse defectuoase. De exemplu, pentru majoritatea profesiilor din sectorul medical este necesară obținerea unor calificări adecvate, inclusiv efectuarea unor stagiilor. Există, de asemenea, servicii care sunt considerate de interes public, întrucât aduc beneficii societății în general; reglementarea acestora ar putea fi necesară pentru a garanta calitatea și un nivel adecvat al ofertei.

<sup>4</sup> A se vedea documentele pentru 2003, 2008 (și 2013) de la adresa:

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

<sup>5</sup> Law și Kim (2005) *Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation*.

## *Efecte externe pentru părți terțe*

Serviciile profesionale pot avea impact asupra unor părți terțe. Reglementarea poate garanta că furnizorii de servicii țin cont în mod corespunzător de consecințele activităților lor care nu sunt limitate la cei care plătesc pentru serviciile respective. De exemplu, auditul statutar al conturilor unei societăți poate fi necesar întrucât acesta este în interesul comunității investitorilor - care trebuie să poată avea încredere în aceste conturi - și nu numai al societății care remunerează auditorul.

## **2.2 Beneficii care rezultă din deschiderea accesului la profesii**

### **2.2.1 Mai multe posibilități de alegere pentru consumatori, la prețuri mai avantajoase**

#### *Prețuri mai avantajoase*

Restricțiile privind accesul la profesii limitează numărul de profesioniști autorizați să furnizeze un serviciu. În consecință, numărul de profesioniști nu este determinat de piață. Acest fapt poate deveni problematic în cazul unor schimbări ale cererii pentru un serviciu. Ar putea rezulta rente economice pentru profesioniștii existenți și prețuri mai mari suportate de restul economiei și de consumatori, cu atât mai mult dacă cererea pentru servicii este inelastică<sup>6</sup>.

#### *Mai multe posibilități de alegere pentru consumatori*

Reglementările care restricționează în mod excesiv accesul la anumite profesii ar putea să denatureze piața și să determine prețuri mai ridicate, descurajând consumatorii care nu sunt pregătiți sau nu-și permit să plătească prețurile respective. Deseori pot exista modalități de reglementare mai puțin împovărătoare, care ar asigura de asemenea o bună calitate a serviciilor și ar determina prețuri mai avantajoase. În acest fel s-ar oferi mai multe posibilități de alegere și s-ar reduce inegalitățile sociale dintre consumatori<sup>7</sup>.

### **2.2.2 Stimularea competitivității și a ocupării forței de muncă la nivel național**

#### *Creșterea competitivității*

Profesioniștii nu oferă numai servicii pentru consumatorii finali. Serviciile profesionale reprezintă un element de intrare intermediar pentru multe sectoare; prin urmare, efectele multiplicatoare pot avea un impact economic semnificativ pentru restul economiei. Reducerea reglementărilor care restricționează accesul pe piață ar putea determina o concurență sporită între un număr mai mare profesioniști, reprezentând un stimulent mai puternic pentru oferirea unor servicii inovatoare de înaltă calitate și pentru reexaminarea constantă a costurilor operaționale. Un număr mai mare de furnizori poate, de asemenea, duce la creșterea nivelurilor de inovare, ca urmare a concurenței sporite. Modernizarea reglementărilor ar putea stimula profesioniștii să își ofere serviciile în alte state membre, contribuind astfel la creșterea oportunităților comerciale pentru întreprinderile din UE, a concurenței și a ofertei pentru consumatori.

---

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

<sup>7</sup> Friedman (1962) a se vedea nota de subsol 6, Kleiner (2006) *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*

## ***Creșterea ocupării forței de muncă***

Reglementarea poate avea un impact negativ asupra creării de locuri de muncă, segmentând piețele forței de muncă și determinând dificultăți în ceea ce privește adaptarea ofertei de forță de muncă pentru a ține cont de preferințele consumatorilor<sup>8</sup>. În consecință, deficitele de forță de muncă pentru anumite profesii ar putea să nu poată fi soluționate în mod corespunzător din cauza faptului că reglementările împiedică mobilitatea din cadrul profesiilor și între profesii. Reducerea sau eliminarea reglementărilor care restricționează accesul ar putea facilita intrarea tinerilor pe piața internă a forței de muncă și, de asemenea, permite mobilitatea profesioniștilor din alte state membre.

### **2.3 Examinarea impactului economic al reglementărilor**

Pentru toate statele membre, reexaminarea profesiilor reglementate reprezintă o oportunitate majoră de a evalua beneficiile și de a le raporta la costurile economice pe care le implică reglementările interne.

Acest tip de analiză există deja în cadrul cercetării academice, care se concentrează mai puțin asupra numărului de bariere existente și mai mult asupra impactului reglementărilor profesionale asupra unor indicatori-cheie: calitatea unui serviciu, salariile categoriilor relevante de profesioniști, prețurile pentru consumatori și impactul general asupra ocupării forței de muncă.

Mai multe dintre aceste studii<sup>9</sup> concluzionează că nu s-a putut demonstra nicio corelație între reglementare și calitatea unui serviciu. O explicație posibilă sugerată de cercetători este faptul că, din cauza remunerațiilor ridicate percepute, pentru persoanele cu venituri reduse este dificil să aibă acces la serviciile furnizate de profesiile reglementate, acestea fiind astfel obligate să se descurce singure. De asemenea, pentru multe profesii nu este clar modul în care se poate măsura calitatea.

Alte studii<sup>10</sup> constată că salariul mediu este semnificativ mai mare pentru profesiile reglementate decât pentru cele nereglementate și că introducerea reglementărilor determină o creștere a veniturilor profesioniștilor. De asemenea, există riscul ca aceste creșteri să se repercuteze asupra prețurilor, în detrimentul persoanelor care utilizează serviciile respective.

Cercetările efectuate în SUA - unde reglementările diferă de la un stat la altul - permit compararea impactului reglementărilor între statele cu și cele fără reglementări. De exemplu, în SUA există elemente care demonstrează că pentru anumite profesii creșterea ocupării forței de muncă a fost cu 20 % mai mare în statele fără reglementări<sup>11</sup>.

Cercetările din Germania<sup>12</sup> au condus, de asemenea, la concluzia că reglementarea profesiilor ar putea avea un impact negativ asupra mobilității profesioniștilor între locurile de muncă, întrucât aceasta împiedică profesioniștii să reacționeze rapid la oportunitățile de pe piața muncii.

---

<sup>8</sup> Mortensen și Pissarides (1994) *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*.

<sup>9</sup> Carroll și 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 și Sauer (2005) *Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians*.

<sup>10</sup> Kleiner și Krueger (2013) *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market*.

<sup>11</sup> Kleiner (2006) a se vedea nota de subsol nr. 7.

<sup>12</sup> Plantl și Spitz-Oener (2009), *How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?*

## **2.4 Asigurarea posibilității pentru profesioniști de a profita de beneficiile pieței unice**

Participantii din cadrul pieței care doresc să ofere servicii profesionale la nivel transfrontalier sau să găsească un loc de muncă în alt stat membru se confruntă cu un număr considerabil de bariere de reglementare legate de exercitarea profesiilor. Termenul „profesie reglementată”, astfel cum este definit în directiva privind calificările profesionale<sup>13</sup>, acoperă nu numai activitățile profesionale, ci și titlurile, la care accesul este condiționat de deținerea unor calificări specifice conform reglementărilor naționale.

În Uniune, numărul profesiilor reglementate<sup>14</sup> variază de la un stat la altul, de la 50 până la 400 în unele țări<sup>15</sup>. Numărul mediu per stat membru este estimat în prezent la 157. Cele mai multe profesii reglementate fac parte din sectorul sănătății (peste 40 % din toate profesiile reglementate din UE), sector urmat de educație, serviciile pentru întreprinderi, construcții, comerț și transport. Diferențele considerabile dintre statele membre creează obstacole pentru profesioniștii care doresc să lucreze în străinătate sau să-și ofere serviciile la nivel transfrontalier.

Existența unor reglementări moderne și flexibile privind accesul la profesii ar trebui să faciliteze libera circulație a profesioniștilor și să contribuie la reducerea problemelor legate de șomaj, precum și de deficitele de forță de muncă din diferite părți ale Uniunii. Acest lucru ar trebui să faciliteze libera circulație pentru societățile conduse de profesioniști care doresc să-și ofere serviciile în întreaga Uniune, valorificând astfel potențialele economii de scară și de gamă în cadrul unei piețe mai mari, fără necesitatea de a se conforma unor multiple bariere naționale de reglementare; astfel s-ar încuraja, de asemenea, și alocarea mai eficientă a resurselor.

## **2.5 Necesitatea unei transparente depline și a unei analize robuste**

Analiza de mai sus sugerează că statele membre au multe motive să examineze în mod aprofundat efectele barierelor potențiale în calea schimburilor comerciale de servicii profesionale în cadrul pieței unice, dar și să înțeleagă mai bine rolul jucat de profesiile reglementate în cadrul economiei lor naționale.

Evaluarea *inter pares*, realizată în contextul directivei privind serviciile, cu privire la forma juridică, acționariat și cerințele în materie de tarife a identificat barierele care restricționează exercitarea anumitor activități profesionale, precum și dificultățile cu care se confruntă profesioniștii care doresc să se stabilească în alt stat membru. Unele dintre aceste cerințe pot face ca înființarea unor filiale să fie imposibil de pus în practică. În timp ce unele state membre și-au modificat reglementările privind aceste aspecte în contextul implementării directivei privind serviciile, în urma evaluării *inter pares* a reieșit că multe state membre nu au examinat în mod aprofundat proporționalitatea reglementărilor existente.

---

<sup>13</sup> A se vedea articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36/CE.

<sup>14</sup> Baza de date a profesiilor reglementate menținută de Comisie, pe baza informațiilor furnizate de statele membre. Baza de date cuprinde profesiile reglementate care intră sub incidența Directivei 2005/36/CE. (site internet: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)).

<sup>15</sup> Numărul profesiilor reglementate de către statele membre trebuie să fie tratat cu precauție. Pot exista diferențe în ceea ce privește modul în care statele membre înregistrează profesiile reglementate în această bază de date (unele state membre pot notifica o singură profesie care acoperă o gamă largă de activități/specializări, în timp ce alte state membre pot notifica mai multe profesii distincte).

Evaluarea reciprocă ce va avea loc va oferi fiecărui stat membru posibilitatea de a examina în mod riguros obstacolele care limitează accesul la anumite activități profesionale. Asigurarea unei transparențe depline cu privire la profesiile reglementate în fiecare stat membru reprezintă un prim pas indispensabil. În continuare, statele membre ar trebui să înceapă să examineze toate restricțiile la intrare pe care le-au identificat și să analizeze necesitatea și proporționalitatea lor, ținând cont în mod corespunzător de beneficiile pe care le aduc pentru societate și de impactul lor economic. Este necesar să se ia în considerare în special impactul acestor regulamente asupra calității, a prețului și a ocupării forței de muncă.

În paralel, pentru a sprijini eforturile statelor membre, Comisia intenționează să lanseze în prima jumătate a anului 2014 un studiu economic, care să permită studii de caz comparative pentru a măsura mai în detaliu beneficiile aduse de reglementarea profesiilor, de nereglementarea lor sau de alegerea unor abordări diferite în materie de reglementare.

### **3. CUM VA REALIZA COMISIA EVALUAREA RECIPROCĂ?**

Comisia invită statele membre să înceapă cât mai curând cu putință evaluarea reciprocă. Statele membre care au inițiat deja, în contextul semestrului european și al memorandumului de înțelegere, un proces de examinare a profesiilor pe care le reglementează nu ar trebui să fie dispensate de acest exercițiu, dar îl vor putea realiza pe baza rezultatelor obținute deja în privința reducerii restricționărilor accesului la profesii.

Pentru a evalua reglementările care restricționează accesul la profesii, este necesar să se realizeze o analiză pentru fiecare profesie în parte. Reformele care au loc în Polonia, Portugalia și Slovenia utilizează această abordare. Atelierul organizat la 17 iunie 2013 a confirmat, de asemenea, necesitatea de a lua în considerare specificul fiecărei profesii, în funcție de caracteristicile sale proprii.

Cu toate acestea, nu trebuie ca fiecare stat membru să lucreze în mod separat pentru a prezenta rezultatul final al evaluării sale naționale. Dimpotrivă, este esențial ca statele membre să își compare sistemele naționale cât mai curând cu putință, înainte ca fiecare stat să își adopte poziția finală.

#### **3.1 Domeniul de aplicare**

Articolul 59 din directiva revizuită privind recunoașterea calificărilor profesionale prevede trei criterii de examinare a cerințelor privind accesul la profesii, care pot fi rezumate după cum urmează:

- Compatibilitatea cu principiul nediscriminării în funcție de naționalitate sau de locul de reședință: statele membre trebuie să se asigure că profesioniștii au acces la profesiile reglementate chiar dacă nu sunt resortisanți sau nu își au reședința pe teritoriul lor național.
- Justificare: reglementările trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general.
- Proporționalitate: ar trebui analizată proporționalitatea măsurilor naționale pentru a stabili dacă acestea sunt adecvate pentru îndeplinirea obiectivelor pe care le urmăresc. De asemenea, măsurile ar trebui să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele respective.

### **3.2 Evaluarea justificării reglementărilor**

Pentru fiecare profesie reglementată, statele membre ar trebui să identifice motivul specific de interes general care justifică un anumit cadru de reglementare, precum și să verifice dacă justificarea respectivă continuă să fie valabilă.

#### **3.2.1 Niveluri multiple de reglementare**

Atunci când vor discuta necesitatea reglementării, statele membre vor fi invitate să examineze garanțiile oferite în prezent prin alte tipuri de reglementări ex-ante și ex-post aplicabile serviciilor prestate de fiecare profesie, de exemplu procedurile de aprobare, îndeplinirea standardelor tehnice și de siguranță și mecanismele de inspecție. Reglementările privind accesul la o anumită profesie prin intermediul unei calificări specifice ar trebui menținute numai dacă garanțiile menționate mai sus nu sunt suficiente. În caz contrar, ar putea exista riscul unor suprapuneri sau al unor formalități administrative excesive pentru beneficiarii serviciilor.

Din același motiv, trebuie să se aibă în vedere și reglementările legate de exercitarea activităților profesionale, în special cele examinate în contextul evaluării *inter pares* efectuate în temeiul directivei privind serviciile, și anume cerințele privind forma juridică și acționariatul. Este necesar ca statele membre să ia în considerare efectul cumulativ al tuturor restricțiilor impuse asupra aceleiași profesii, inclusiv, după caz, apartenența obligatorie la asociații profesionale. Menținerea unei cerințe privind calificarea ar putea, în anumite cazuri, să fie justificată, cu condiția ca alte tipuri de restricții să fi fost eliminate sau revizuite în mod considerabil.

#### **3.2.2 Garanții oferite de sistemele de învățământ sau de angajatori**

În multe state membre au fost introduse programe de formare, inclusiv stagii, sub controlul statului, pentru a oferi pregătire în vederea exercitării activităților specifice anumitor profesii<sup>16</sup>, care ar putea să nu fie reglementate. Calificările obținute reprezintă o garanție de calitate pentru angajatori, atunci când accesul la o profesie nu este reglementat și când activitățile nu sunt rezervate.

Un alt factor important care trebuie luat în considerare este modul de exercitare a profesiei: reglementarea unei profesii care este, în principal, exercitată de specialiști independenți ar putea fi considerată o garanție necesară. Situația este diferită atunci când o profesie este în principal exercitată de profesioniști angajați în întreprinderi private sau entități publice, caz în care angajatorii au rolul de a evalua competența personalului nou recrutat și sunt răspunzători în situația unor accidente sau reclamații.

Aceste două elemente - formare specifică și exercitarea profesiei ca angajat - ar trebui să fie luate în considerare pentru a evalua necesitatea reglementării. Ele explică, de exemplu, de ce profesia de inginer nu este reglementată în Franța, unde 95 % dintre ingineri lucrează ca angajați în cadrul unor întreprinderi sau al administrației publice, iar recrutarea se bazează puternic pe reputația institutelor politehnice.

#### **3.2.3 Reglementări regionale**

Reglementările regionale privind calificările ar trebui să fie supuse aceluiași test privind necesitatea ca reglementările stabilite la nivelul federal al unei țări. Există însă o provocare suplimentară. Recunoașterea reciprocă a calificărilor între regiunile aceluiași

---

<sup>16</sup> În cadrul directivei privind calificările profesionale, acestea sunt denumite „educație și formare reglementată”.



stat membru trebuie să fie eficace pentru a garanta că profesioniștii din statul respectiv sau din străinătate își pot desfășura activitatea pe întregul teritoriu național. Astfel cum se prevede la articolul 10 alineatul (4) din directiva privind serviciile, orice autorizație ar trebui, în principiu, să acopere întregul teritoriu al unui stat membru. Din acest motiv, în Spania, de exemplu, aceste probleme urmează să fie abordate printr-o importantă reformă.

### **3.3 Evaluarea proporționalității reglementărilor**

Atunci când există un motiv imperativ de interes general care poate justifica reglementarea accesului la o profesie, statele membre sunt, de asemenea, invitate să examineze forma și nivelul de reglementare, în vederea eliminării restricțiilor sau a barierelor nejustificate.

#### **3.3.1 Sfera și numărul activităților rezervate**

Examinarea ar trebui să aibă în vedere nivelul de calificare necesar, în raport cu complexitatea sarcinilor rezervate pentru o profesie. În unele cazuri, revizuirea cadrului de reglementare s-ar putea realiza fără a compromite obiectivul dorit, de exemplu prin reducerea sferei activităților rezervate, prin acordarea de acces la unele dintre activitățile rezervate pentru alte profesii reglementate sau prin alegerea unei abordări mai puțin restrictive. Dacă, de exemplu, profesioniștii din alte state solicită un acces parțial la unele, dar nu la toate activitățile rezervate, acesta ar putea fi un indicator pentru a stabili dacă reglementările existente continuă să fie proporționale.

#### **3.3.2 Impactul asupra beneficiarilor serviciilor și asupra pieței**

Analiza proporționalității ar trebui să ia în considerare impactul reglementării profesiilor asupra utilizatorilor serviciilor oferite de profesiile respective. De exemplu, în principiu, protecția consumatorilor ar putea fi utilizată pentru a justifica orice profesie reglementată, pentru a reduce riscurile asociate cu activitățile profesionale. Cu toate acestea, considerațiile de natură economică precum prețurile, salariile, competitivitatea și ocuparea forței de muncă (a se vedea secțiunile 2.2. și 2.3) ar trebui, de asemenea, să fie evaluate în fiecare stat membru și discutate între statele membre.

#### **3.3.3 Compararea modelelor alternative**

Statele membre utilizează diferite forme de reglementare a activităților profesionale. Abordarea cea mai frecventă constă în rezervarea dreptului de a desfășura anumite activități pentru profesioniștii calificați, în temeiul legislației sau al reglementărilor naționale. Alte abordări includ protecția titlurilor profesionale sau sisteme de certificare obligatorii sau chiar voluntare (a se vedea anexa I).

Statele membre care utilizează astfel de sisteme sunt invitate să prezinte rapoarte în scris cu privire la modul de funcționare în practică a sistemelor de certificare obligatorii și chiar și a celor voluntare. În special, acestea ar trebui să se refere la utilizarea acreditării în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 765/2008 sub forma controlului exercitat de autoritățile publice pentru aceste sisteme de certificare - atât pentru sistemele obligatorii, cât și pentru cele voluntare - în vederea recunoașterii certificatelor acreditate.

Evaluarea reciprocă ar trebui să reprezinte o ocazie pentru ca statele membre care nu reglementează profesiile în sectoarele relevante să ofere informații privind orice mecanisme alternative care garantează respectarea unei justificări imperative privind interesul general. Ea ar trebui, de asemenea, să permită un dialog între state membre care

utilizează abordări diferite, în cadrul căruia ar trebui examinat impactul tuturor tipurilor de restricții formale și informale privind accesul la activitățile profesionale.

#### 4. PLANUL DE LUCRU

Procesul, ilustrat în diagrama din anexa II, ar trebui să înceapă în noiembrie 2013. Fiecare stat membru este invitat mai întâi să realizeze o cartografiere precisă a tuturor profesiilor reglementate și să continue prin examinarea justificării pentru fiecare profesie reglementată la nivel național. Următorul pas esențial ar trebui să constea în compararea rezultatelor obținute, în cadrul unei evaluări reciproce cuprinzătoare cu participarea tuturor statelor membre, cât mai curând cu putință. Comisia va raporta regulat cu privire la progresele înregistrate de statele membre în ceea ce privește evaluarea reciprocă. Se preconizează ca până în aprilie 2015 statele membre să propună deja primele măsuri de revizuire a restricțiilor privind accesul la anumite activități profesionale.

Evaluarea reciprocă ar trebui să se realizeze în funcție de sectoare, pentru a ține cont de contextul economic (concurența, prețurile, ocuparea forței de muncă, deficitul de personal și calitatea serviciilor). Pentru a facilita această activitate, examinarea și evaluarea reciprocă ar trebui să fie împărțite în două etape cu calendare distincte, fiecare corespunzând unui grup diferit de sectoare. Primul grup ar trebui să includă toate profesiile reglementate din acele sectoare economice în care modernizarea cadrului legislativ ar putea contribui în mod considerabil la ocuparea forței de muncă și la creșterea economică: serviciile pentru întreprinderi, construcțiile, industria manufacturieră, sectorul imobiliar, transportul, comerțul cu ridicata și cu amănuntul. Cel de-al doilea grup ar trebui să acopere celelalte sectoare (educația, sectorul divertismentului, serviciile sociale și de sănătate, serviciile de rețea altele decât transporturile, administrația publică, turismul, alte servicii/activități).

În paralel, Comisia va lansa un studiu în prima jumătate a anului 2014 (a se vedea secțiunea 2.5). De asemenea, Comisia va continua să implice părțile interesate și să consulte reprezentanții profesiilor prin organizarea unor ateliere anuale, așa cum a făcut în iunie 2013.

După examinarea evaluării reciproce efectuate pentru fiecare cluster, statele membre vor fi invitate să prezinte **planuri naționale de acțiune**, care pot include acțiuni deja în curs de desfășurare. Pentru fiecare profesie reglementată, ele ar trebui să determine cea mai adecvată acțiune, inclusiv următoarele opțiuni:

- menținerea reglementărilor existente privind accesul la o anumită profesie, indicând dacă alte tipuri de reglementări aplicabile pentru exercitarea profesiei au fost eliminate sau revizuite;
- modificarea reglementărilor existente, de exemplu prin revizuirea cerințelor privind calificările, reducând durata programului de formare sau a stagiului sau restrângând sfera activității rezervate, de exemplu, la acele activități asociate cu deținerea unor cunoștințe de specialitate specifice și/sau cu riscuri mai ridicate;
- înlocuirea formei de reglementare existente cu un alt sistem capabil să garanteze calitatea serviciilor, de exemplu protecția titlului sau un sistem de certificare voluntar sub supravegherea autorităților statului respectiv; sau
- abrogarea reglementărilor existente.

În cazul în care statele membre primesc cereri privind noi reglementări direct din partea profesiilor, planurile de acțiune ar trebui să includă, de asemenea, criterii clare și transparente în funcție de care vor fi examinate cererile respective privind noi reglementări.

Pentru a facilita acest proces, Comisia propune să se acționeze în trei etape cu calendare precise și să furnizeze cu promptitudine feedback pentru statele membre în cursul fiecărei etape.

#### **4.1 Prima etapă: cartografierea profesiilor în fiecare stat membru**

Începând cu noiembrie 2013, statele membre ar trebui să verifice informațiile deja disponibile în baza de date a profesiilor reglementate menținută de Comisie și să furnizeze toate datele suplimentare necesare, inclusiv privind protecția titlurilor și activitățile profesionale pentru care există o certificare obligatorie. În cazurile respective, dacă certificarea obligatorie se întemeiază pe o directivă a UE (de exemplu în transportul rutier), statele membre ar trebui să notifice Comisiei de care instrument al UE este vorba. Pentru fiecare profesie reglementată, statele membre ar trebui, de asemenea, să furnizeze o descriere a activităților rezervate. Baza de date a profesiilor reglementate ar trebui finalizată până în februarie 2014.

În martie 2014, Comisia intenționează să publice o **hartă europeană a profesiilor reglementate**.

#### **4.2 A doua etapă (noiembrie 2013 – aprilie 2015): examinarea, evaluarea și planurile naționale de acțiune pentru primul grup de sectoare**

Între noiembrie 2013 și mai 2014, statele membre ar trebui să desfășoare o examinare detaliată a profesiilor reglementate din cadrul primului grup. Începând din iunie 2014, Comisia va organiza reuniuni pentru a permite statelor membre să își comunice reciproc rezultatele examinărilor realizate la nivel național. Toate statele membre vor avea posibilitatea de a formula observații privind evoluția și concluziile inițiale ale celorlalte state.

Statele membre vor fi invitate să țină seama în mod corespunzător de constatările Comisiei, pe care aceasta le va prezenta în Raportul său anual privind integrarea pieței unice (împreună cu un raport de evaluare mai detaliat) în noiembrie 2014.

Examinarea și procesul de evaluare reciprocă ar trebui să-i permită fiecărui stat membru să pregătească **rapoarte inițiale privind profesiile incluse în primul grup până în aprilie 2015**, în care să indice măsurile pe care le-au adoptat sau intenționează să le adopte. Concluziile acestor rapoarte ar trebui să fie coerente cu programele naționale de reformă (PNR) care vor trebui transmise în același timp, tot în cadrul semestrului european. Aceste constatări ar putea fi, de asemenea, luate în considerare în contextul pregătirii recomandărilor specifice fiecărei țări din 2015.

#### **4.3 A treia etapă (iunie 2014 – ianuarie 2016): examinarea, evaluarea și planurile naționale de acțiune pentru al doilea grup de sectoare**

Ar trebui urmată aceeași procedură ca pentru primul grup. Comisia va prezenta concluzii detaliate în Raportul său anual privind integrarea pieței unice, precum și un raport de evaluare mai detaliat în noiembrie 2015. Statele membre ar trebui să furnizeze **un al doilea raport până în ianuarie 2016**, indicând măsurile pe care le-au luat sau

intenționează să le ia. La fel, constatările referitoare la aceste sectoare ar putea fi avute în vedere și pentru semestrul european 2016.

În **iunie 2015 și martie 2016**, Comisia va propune eventuale acțiuni ulterioare de remediere, având în vedere planurile de acțiune transmise de statele membre în iunie 2015 și în ianuarie 2016. Aceste acțiuni pot include, printre altele, lansarea unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în cazul în care ar fi menținute cerințe naționale discriminatorii sau disproporționate.

## **5. CONCLUZII**

Transparența și evaluarea reciprocă a profesiilor reglementate ar trebui să conducă la modernizarea cadrelor naționale care limitează accesul la profesii. Rezultatele ar trebui să încurajeze mobilitatea profesioniștilor în cadrul pieței unice, să contribuie la crearea de noi locuri de muncă în sectoarele profesionale în cauză, să amelioreze competitivitatea acestora și a sectoarelor conexe și să deschidă oportunități de creștere economică.

Comisia invită statele membre să se angajeze pe deplin în acest proces, alocând resurse suficiente pentru a participa la examinarea și evaluarea reciprocă a reglementărilor naționale. Comisia este conștientă că vor fi necesare eforturi deosebite din partea statelor membre și dorește să le sprijine în cea mai mare măsură posibilă.

## ANEXA I

### Diferite abordări privind reglementarea activităților profesionale

#### 1. *Profesii reglementate asociate cu activități rezervate*

Rezervarea, prin intermediul legislației sau al reglementărilor naționale, a dreptului de a efectua activități specifice pentru profesioniști calificați reprezintă abordarea cea mai frecvent întâlnită. În cadrul acestei abordări, statele membre înseși definesc o serie de activități profesionale pentru care consideră că este necesară o calificare specifică. De exemplu, în multe state membre activitățile legate de proiectarea clădirilor sunt exclusiv rezervate arhitecților.

Cerințele referitoare la calificări și amploarea activităților rezervate sunt de obicei controlate de o autoritate publică la nivel național sau regional. În unele cazuri, această competență este delegată organismelor profesionale (ordine, camere, colegii) care au funcții organizaționale și disciplinare și sunt responsabile pentru elaborarea și aplicarea unui cod deontologic.

Pentru a depăși potențialele bariere create de reglementările naționale, la nivelul UE a fost introdus un sistem de recunoaștere reciprocă a calificărilor. Directiva 2005/36/CE se aplică profesioniștilor calificați într-un stat membru (fie că această profesie este sau nu reglementată în statul respectiv) și care doresc să se stabilească sau să presteze servicii în alt stat membru, în care profesia respectivă este reglementată.

#### 2. *Activități profesionale reglementate printr-o certificare obligatorie*

Accesul la activitățile profesionale care necesită cunoștințe specifice în legătură cu norme sau procese tehnice poate fi supus obligației de certificare la nivel național. În unele cazuri, această obligație decurge din legislația UE. Principala diferență între această abordare și rezervarea unor activități descrisă mai sus este că cerințele de calificare nu sunt exclusiv legate de o profesie ca atare. O serie limitată de activități tehnice specifice depinde de deținerea unui certificat care poate fi dobândit de membri ai unor profesii diferite.

Un exemplu este legislația UE în domeniul gazelor fluorurate<sup>17</sup>. Aceasta prevede obligativitatea certificării pentru societățile și personalul care lucrează cu echipamente staționare de refrigerare, de climatizare și pompe de căldură. O legislație similară a fost elaborată la nivelul UE pentru anumite categorii de mecanici de locomotivă<sup>18</sup> și pentru anumite categorii de conducători auto profesioniști care efectuează transporturi rutiere<sup>19</sup>.

În toate aceste cazuri, legislația UE definește cerințele minime de formare profesională. Uneori legislația definește condițiile și procedurile de recunoaștere a certificatelor eliberate în alte state membre. În plus, dacă sistemele de certificare respective se bazează pe o acreditare conformă cu Regulamentul (CE) nr. 765/2008, celelalte state membre sunt obligate să recunoască certificatele respective. Dacă însă acest lucru nu este valabil sau atunci când condițiile precise pentru recunoaștere nu sunt precizate, Directiva 2005/36/CE prevede cadrul necesar de recunoaștere.

---

<sup>17</sup> Regulamentul 842/2006; Regulamentul 303/2008 al Comisiei.

<sup>18</sup> Directiva 2007/59/CE.

<sup>19</sup> Directiva 2003/59/CE.

### **3. Titlurile profesionale protejate**

O altă abordare constă în reglementarea accesului la titlurile profesionale. În acest caz, este necesară o calificare specifică pentru a putea folosi un titlu profesional, însă activitatea asociată cu profesia nu este rezervată celor care dețin titlul respectiv: ea poate fi exercitată de oricine, dar fără folosirea titlului. De exemplu, în Germania titlul profesional „Ingenieur” este protejat prin lege și poate fi obținut doar pe baza unei calificări academice în inginerie sau științe naturale.

Unele organisme profesionale au competența exclusivă, conferită de autoritățile publice, de a acorda anumite titluri profesionale (de exemplu, organismele profesionale consacrate prin cartă regală în Regatul Unit).

Un titlu profesional protejat reprezintă o indicație pentru consumatori și angajatori cu privire la faptul că deținătorul său îndeplinește cerințele specifice în materie de calificări, lăsându-le în același timp posibilitatea de a recurge la profesioniști care nu dețin titlul respectiv.

### **4. Sistemele de certificare voluntare**

Sistemele de certificare voluntare sunt utilizate frecvent de profesii care nu sunt reglementate prin lege. Principalele obiective sunt demonstrarea competenței profesionale, garantarea calității serviciilor și informarea consumatorilor, în absența reglementării. Articolul 26 din directiva privind serviciile<sup>20</sup> promovează elaborarea unor sisteme de certificare și a unor etichete de calitate pentru a permite evaluarea competenței furnizorilor de servicii și pentru a asigura o înaltă calitate a serviciilor.

Unele sisteme de certificare sunt elaborate de organisme de reglementare numite de către autoritățile publice (de exemplu, Consiliul pentru Coafură din Regatul Unit). Gestionarea acestor sisteme de certificare poate totuși genera costuri importante pentru părțile interesate.

În rândul asociațiilor profesionale există o tendință în creștere de a-și dezvolta propriile sisteme de certificare și, în unele cazuri, de a condiționa aderarea de o certificare prealabilă a viitorului membru.

În Italia a fost adoptată în 2012 o nouă lege privind organizarea profesiilor nereglementate, care a introdus posibilitatea de a constitui asociații profesionale și promovează autocertificarea voluntară a profesioniștilor care exercită activități nereglementate. Autocertificarea trebuie să se bazeze pe norme tehnice naționale care definesc competențele necesare pentru exercitarea profesiei.

Aceste practici au scopul de a îmbunătăți transparența activităților profesionale pentru consumatori și de a îi ajuta să aleagă între diferiți furnizori de servicii. Cu toate acestea, dacă sistemele de certificare respective nu se bazează pe o acreditare conformă cu Regulamentul (CE) nr. 765/2008, nu există niciun control al calității sau funcționării lor. În plus, sistemele respective pot crea obstacole practice în ceea ce privește accesul la activitățile profesionale. Ele ar putea, de exemplu, să favorizeze apariția unor asociații profesionale dominante, determinând izolarea noilor operatori din alte țări: deși accesul la activitățile profesionale nu ar fi restricționat prin legislație, certificarea ar putea deveni o necesitate pe piață; în același timp, în absența reglementării de către stat, sistemul de recunoaștere prevăzut în Directiva 2005/36/CE nu s-ar aplica.

---

<sup>20</sup> Directiva 2006/123/CE.



## ANEXA II

