



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 22.6.2011
COM(2011) 367 definitief

GROENBOEK

Modernisering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De EU-burgers¹ die samen een breed scala aan professionele diensten aan consumenten en bedrijven verlenen, zijn essentiële spelers in onze economie. Wanneer deze beroepsbeoefenaren werk vinden of diensten verrichten in een andere lidstaat, zijn dat concrete voorbeelden van de wijze waarop zij van de interne markt profiteren. Al lange tijd wordt beseft dat de restrictieve regulering van beroepskwalificaties hetzelfde verstikkende effect op de mobiliteit heeft als discriminatie op grond van nationaliteit. Erkenning van in een andere lidstaat behaalde kwalificaties is daarom een fundamentele bouwsteen van de interne markt. Zoals wordt benadrukt in de Europa 2020-strategie² en de "Single Market Act"³, is de mobiliteit van beroepsbeoefenaren een belangrijk element van het concurrentievermogen van de EU. In het Verslag over het EU-burgerschap 2010⁴ worden omslachtige en onzekere procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties genoemd als een van de belangrijkste obstakels waar EU-burgers in hun dagelijks leven nog altijd tegenaan lopen wanneer ze de rechten waarover ze krachtens het EU-recht beschikken willen uitoefenen in een ander land. Een modernisering zou ook de positie van de Europese Unie bij internationale handelsovereenkomsten kunnen versterken, waardoor convergentie van de regelgeving gemakkelijker wordt en de EU voor haar burgers een betere markttoegang in derde landen zou kunnen verkrijgen.

De mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de EU is nog steeds laag. Het aantal klachten, SOLVIT-zaken en aan de Wegwijzerdienst gestelde vragen en de analyse van deze gevallen tonen duidelijk aan dat de regels moeten worden gemoderniseerd. Bovendien vertegenwoordigt het dienstenverkeer binnen de EU (met inbegrip van professionele diensten) niet meer dan 25 procent van het totale handelsverkeer in de EU. Gezien het totale belang van de dienstensector voor de economie van de EU (70 procent van het bbp) is dit aandeel veel te laag. Een hoger aandeel moet haalbaar zijn.

Een grotere mobiliteit zou ook tegemoetkomen aan de noodzaak om banen voor hooggekwalificeerde werknemers te vervullen, naarmate de economisch actieve bevolking afneemt. Volgens de prognoses van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) zullen in 2020 zestien miljoen mensen extra nodig zijn om banen voor hooggekwalificeerde werknemers te vervullen⁵. Bij voortzetting van de huidige trends zullen ernstige tekorten aan gekwalificeerde beroepsbeoefenaren ontstaan. Een deel van deze tekorten zullen mogelijk kunnen worden opgevangen door personen die hun beroepskwalificaties buiten de EU hebben verworven, die momenteel grote moeite hebben om hun kwalificaties erkend te krijgen.

¹ Dit betreft ook onderdanen van derde landen die krachtens Europese wetgeving rechten genieten: familieleden van EU-burgers, langdurig ingezetenen, vluchtelingen, en houders van een "blauwe kaart", worden op dezelfde wijze behandeld als EU-burgers wat de erkenning van beroepskwalificaties betreft.

² Mededeling van de Commissie Europa 2020, een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 van 3.3.2010.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Single Market Act, Twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen, "Samen werk maken van een nieuwe groei", COM(2011) 206, SEC(2011) 467.

⁴ Verslag over het EU-burgerschap 2010 "Het wegnemen van belemmeringen voor de rechten van EU-burgers", COM(2010) 603 van 27.10.2010.

⁵ "Skill supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020" (2010), beschikbaar op http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf

Vooraf het verwachte tekort van een miljoen gezondheidswerkers vormt een grote zorg. Aan de vraag hoe landen de mobiliteit van gezondheidswerkers beter kunnen beheren door hun algemene arbeidskrachtenbeleid verder te versterken en de planningsmechanismen voor de beroepsbevolking verder te ontwikkelen, zal een afzonderlijke actie van de Commissie en de lidstaten worden gewijid⁶.

De inspanningen om burgers in staat te stellen hun individuele recht op werk overal in de EU uit te oefenen moeten in deze bredere context worden gezien. Om volledig van het vrije verkeer gebruik te kunnen maken, moet het voor beroepsbeoefenaren gemakkelijk zijn om hun kwalificaties in andere lidstaten erkend te krijgen⁷. Daarom is het essentieel dat in de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna "richtlijn Beroepskwalificaties" genoemd)⁸ duidelijke en eenvoudige regels voor de erkenning van beroepskwalificaties worden vastgesteld. Tegelijkertijd moeten de regels een hoge kwaliteit van de dienstverlening waarborgen zonder zelf een belemmering voor de mobiliteit te worden. De Europese Unie heeft al veel bereikt op dit gebied: bepaalde beroepskwalificaties, met name in de gezondheidszorg, de architectuur, de ambachten en de handel en industrie, worden automatisch erkend; voor alle andere beroepen is met succes het beginsel van wederzijdse erkenning op basis van een "algemeen stelsel" ingevoerd. In 2005 zijn deze regels aangevuld met een nieuwe, lichtere regeling om tijdelijke mobiliteit te vergemakkelijken. Miljoenen beroepsbeoefenaren in Europa profiteren van deze regels. Alleen al het systeem van automatische erkenning op basis van geharmoniseerde minimumopleidingseisen is van toepassing op naar schatting 6,4 miljoen burgers⁹.

In maart 2010 startte de Commissie een evaluatie van de richtlijn. In het kader van deze evaluatie werd een groot aantal bijdragen van belanghebbende partijen verzameld: in 2010 zetten circa tweehonderd bevoegde instanties hun ervaringen op papier en tijdens de openbare raadpleging in begin 2011 maakten ongeveer vierhonderd deelnemers hun opvattingen kenbaar. Het groenboek is op deze evaluatie gebaseerd. In het groenboek worden nieuwe ideeën gepresenteerd om de mobiliteit in de interne markt te vergemakkelijken, zoals de Europese beroepskaart (hoofdstuk 2). Daarnaast worden manieren onderzocht om voort te bouwen op de reeds bereikte resultaten (hoofdstuk 3) en worden de opties voor een modernisering van de automatische erkenning beschreven (hoofdstuk 4). Een brede raadpleging over deze ideeën zal de Commissie helpen om de verschillende opties voor een modernisering van de richtlijn Beroepskwalificaties te beoordelen.

De indiening van een wetgevingsvoorstel om de richtlijn te moderniseren staat gepland voor eind 2011.

⁶ Een ander probleem betreft met de zee verband houdende gereglementeerde beroepen, waarover de Commissie in 2012 een mededeling wil publiceren betreffende Blauwe groei, duurzame groei van de oceanen, zeeën en kusten. De Commissie zou vanuit dit oogpunt graag weten of er op dit gebied specifieke belemmeringen voor wederzijdse erkenning kunnen worden aangegeven.

⁷ De problemen in verband met de erkenning van beroepskwalificaties vormen een van de belemmeringen voor de mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de EU, naast andere als de meeneembaarheid van pensioenrechten, taalbarrières, enz.

⁸ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 225 van 30.9.2005, blz. 22).

⁹ Scorebord van de interne markt, juli 2010.

2. NIEUWE BENADERINGEN VAN MOBILITEIT

2.1. De Europese beroepskaart

Om nieuwe instrumenten voor het vergroten van de mobiliteit te ontwikkelen moet de modernisering gebaseerd zijn op de nieuwste technologieën. Deze technologieën hebben het potentieel om beroepsbeoefenaren mobieler te maken en tegelijkertijd de voorlichting aan consumenten en werkgevers over de beroepskwalificaties van beroepsbeoefenaren met betrekking tot de diensten die zij aanbieden, te verbeteren. Om een mechanisme te creëren waarmee een Europese beroepskaart in het kader van een gemoderniseerde richtlijn Beroepskwalificaties concrete en op maat gesneden effecten kan hebben, zou de kaart kunnen worden ontwikkeld op basis van snelle communicatietechnologieën van de 21e eeuw. Het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) kan de samenwerking tussen de afgevende lidstaat (het land waaruit de beroepsbeoefenaar wil vertrekken) en de ontvangende lidstaat (het land waar de beroepsbeoefenaar zich wil vestigen) aanzienlijk versnellen. Snellere samenwerking tussen deze twee landen zou een snellere erkenning van de kwalificaties van de houder van de Europese beroepskaart mogelijk maken. De samenwerking via het IMI zou moeten worden gekoppeld aan tijdslimieten die de lidstaten in de toekomst zouden moeten respecteren. In dezelfde geest zou tijdelijke mobiliteit voor de kaarthoudende beroepsbeoefenaar op deze manier veel eenvoudiger kunnen worden gemaakt: alle informatieverplichtingen die de ontvangende lidstaat op dit moment kan opleggen, zouden overbodig worden omdat alle benodigde informatie ofwel op de kaart zelf staat, ofwel door middel van de snelle elektronische infrastructuur verkrijgbaar is van het land van vertrek dat de kaart heeft uitgegeven.

Inspanningen van de lidstaat van vertrek

In het huidige systeem is de ontvangende lidstaat verantwoordelijk voor de verificatie van de beroepskwalificaties van een migrerende beroepsbeoefenaar. Dit kan moeilijkheden met zich meebrengen voor de beroepsbeoefenaar, die bijvoorbeeld kan worden gevraagd vertalingen van diverse documenten over te leggen. Ook kan dit een tijdrovende en veel geld kostende taak voor de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat zijn, die mogelijk niet vertrouwd is met de wijze waarop kwalificaties in andere lidstaten worden verworven. Een Europese beroepskaart, uitgegeven door de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de kwalificatie is verworven, en onder de voorwaarde dat de beroepsbeoefenaar het recht heeft om zijn of haar beroep uit te oefenen, kan het proces vergemakkelijken door de rol van de lidstaat van vertrek in een vroeg stadium te vergroten.

Bij het uitgeven van een Europese beroepskaart zou de bevoegde autoriteit in de lidstaat van vertrek moeten controleren of aanvragers over de juiste kwalificaties beschikken en of ze voldoen aan andere voorwaarden die in een gemoderniseerde richtlijn zouden kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld dat ze wettelijk in de desbetreffende lidstaat zijn gevestigd of dat hun diploma's authentiek zijn. Deze autoriteit zou ook de instantie zijn die de documenten die de uitgifte van de kaart rechtvaardigen opslaat en deze documenten zo nodig beschikbaar stelt aan haar tegenhanger in de ontvangende lidstaat. Om voor wederzijds vertrouwen te zorgen, zou de kaart niet door commerciële entiteiten moeten worden uitgegeven. Wanneer een beroep in de lidstaat van vertrek niet is gereguleerd, zou het aan die lidstaat zijn om een

bevoegde overheidsinstantie aan te wijzen die de kaart moet uitgeven (bijvoorbeeld contactpunten¹⁰ of NARIC-centra¹¹).

In dit systeem zouden autoriteiten in de ontvangende lidstaat geen administratieve middelen hoeven in te zetten om informatie te verifiëren die de lidstaat van vertrek al heeft onderzocht. Verificatie van de kaart zelf kan voldoende zijn om te bevestigen dat de kaarthouder het beroep in de ontvangende lidstaat mag uitoefenen.

Het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) zou in dit verband als "back office" kunnen worden gebruikt voor de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten. Dit zou vereisen dat alle bevoegde autoriteiten die de kaart uitgeven en verifiëren zich laten registreren bij het IMI, waardoor ze met elkaar kunnen communiceren als ze vragen hebben. Een groot aantal bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten heeft dat al gedaan; andere zullen zich naar verwachting tegen eind 2012 laten registreren.

Inspanningen van de ontvangende lidstaat

Voor de beroepsbeoefenaar die op tijdelijke basis diensten wil verrichten, zou een Europese beroepskaart kunnen dienen als vervanging van de administratieve documenten die een vooraf af te leggen verklaring ondersteunen. De meeste lidstaten verlangen een dergelijke verklaring op grond van artikel 7 van de richtlijn. Een e-mail waarin het kaartnummer van de houder wordt vermeld zou voldoende kunnen zijn. De kaarthouder zou zelfs helemaal kunnen worden vrijgesteld van de verplichting om een voorafgaande verklaring af te leggen, omdat de kaart met de benodigde informatie zou kunnen volstaan. In plaats van het zenden van een verklaring, zou de kaart aan de autoriteiten of aan de ontvangers van diensten in de ontvangende lidstaat kunnen worden getoond. Tijdelijke mobiliteit zou veel eenvoudiger worden, terwijl eventueel noodzakelijke controles nog steeds zouden kunnen worden uitgevoerd.

Vergelijkbare voordelen zouden kunnen worden gerealiseerd voor beroepsbeoefenaren die hun kwalificaties automatisch erkend proberen te krijgen op basis van geharmoniseerde minimumopleidingseisen. Een kaart kan officieel bevestigen dat de beroepskwalificaties van de beroepsbeoefenaar voldoen aan de geharmoniseerde minimumeisen die krachtens een gemoderniseerde richtlijn van toepassing zijn. Dit zou bij de aanvraag van de kaart in de lidstaat waar het vereiste bewijs voor de formele kwalificaties is afgegeven door de uitgevende bevoegde autoriteit kunnen worden geverifieerd. De autoriteit in de ontvangende lidstaat zou de kwalificaties niet langer hoeven te verifiëren en zou derhalve in een veel kortere tijd een erkenningbesluit kunnen nemen (bijvoorbeeld binnen twee weken in plaats van binnen drie maanden, zoals nu op grond van de richtlijn is toegestaan)¹².

¹⁰ Artikel 57 van de richtlijn verplicht de lidstaten om een contactpunt aan te wijzen om de burgers en de contactpunten van de andere lidstaten informatie te verstrekken en de burgers te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten.

¹¹ NARIC-centra (National Academic Recognition Information Centres of nationale informatiecentra voor academische erkenning) ondersteunen burgers die problemen met betrekking tot hun academische kwalificaties ondervinden. Voor meer informatie, zie <http://www.enic-naric.net/index.aspx?s=n&r=g&d=about#NARIC>

¹² Hoewel de versterkte rol van het verzendende land de inzet van administratieve middelen kan vereisen, zou een dergelijke aanpak de totale lasten waarschijnlijk verminderen, omdat het voor het verzendende land gemakkelijker zou moeten zijn om in het eigen land en in de eigen taal of talen toegekende kwalificaties te verifiëren en dit de kosten die moeten worden gemaakt voor herhaalde verificatie zouden verminderen.

Zelfs in het algemeen stelsel, waar kwalificaties per geval worden gecontroleerd, zou een kaart de erkenningsprocedure kunnen vereenvoudigen en versnellen, omdat de initiële verificatie zou worden uitgevoerd door de instantie die de kaart uitgeeft. Als gevolg hiervan zouden de procedures kunnen worden verkort tot maximaal een maand in plaats van de huidige vier maanden¹³.

Een beroepskaart zou ook voordelen bieden aan de ontvangers van diensten, met name wat betreft de transparantie van deze diensten. Door de kaart te presenteren zouden de beroepsbeoefenaren de garantie bieden dat zij competent zijn om het beroep uit te oefenen. Daarnaast zou een systeem kunnen worden opgezet waarmee consumenten en werkgevers de geldigheid van de kaart kunnen verifiëren (bijvoorbeeld door middel van directe contacten met de bevoegde autoriteit).

Het werk van de stuurgroep en testcasestudies

Een Europese beroepskaart zou niet verplicht zijn. Geïnteresseerde mobiele beroepsbeoefenaren zouden de mogelijkheid moeten hebben, maar geen verplichting, om een kaart aan te vragen. De Commissie heeft al een stuurgroep voor de beroepskaart ingesteld voor geselecteerde partijen die belangstelling voor de kaart hebben getoond. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende beroepen, bevoegde autoriteiten en vakbonden. De groep is begin januari 2011 gestart met zijn werkzaamheden en zal naar verwachting in oktober van dit jaar met concrete conclusies komen. De stuurgroep beoordeelt de toegevoegde waarde en de mogelijke juridische gevolgen van een dergelijke kaart. Ook bestudeerde de groep de resultaten van lopende projecten met een beroepskaart, evenals vergelijkbare instrumenten die het dagelijkse leven van burgers zouden vergemakkelijken (zoals het Europees rijbewijs, de Europese ziekteverzekeringskaart en het toekomstige Europees vaardighedenpaspoort). De groep besteedde de meeste aandacht aan uitdagingen in verband met de uitvoering, met inbegrip van vragen omtrent de inhoud en de opzet van een dergelijke kaart en de beste manier om de betrouwbaarheid van de kaart te waarborgen. De resultaten zullen worden gepresenteerd tijdens het Internemarktforum dat op 3 en 4 oktober in Krakau, Polen, zal worden gehouden.

Gezien de verschillende voorwaarden voor de toegang tot en de uitoefening van elk beroep heeft de stuurgroep het nuttig geacht om casestudies op te zetten voor een aantal geselecteerde beroepen: ingenieurs, artsen, verpleegkundigen, fysiotherapeuten en reisleiders.

Vraag 1: Hebt u opmerkingen over de respectieve rollen van de bevoegde autoriteiten in de lidstaat van vertrek en in de ontvangende lidstaat?

Vraag 2: Deelt u de opvatting dat een beroepskaart de volgende effecten kan hebben, afhankelijk van de doelstellingen van de kaarthouder?

a) De kaarthouder migreert op tijdelijke basis naar een andere lidstaat (tijdelijke mobiliteit):

- Optie 1: de kaart zou elke verklaring die lidstaten op dit moment op grond van artikel 7 van de richtlijn kunnen verlangen, overbodig maken.

¹³ Ook in dit geval zullen de verzendende autoriteiten meer tijd besteden aan het verifiëren van de informatie. De totale procedure zou echter korter moeten worden, omdat de verzendende autoriteit zich in de beste positie bevindt om deze controles uit te voeren (vanwege de taal, de controle van de geldigheid van administratieve documenten, enz.).

- Optie 2: de verplichting om een verklaring af te leggen blijft gehandhaafd, maar in plaats van de begeleidende documenten zou de kaart kunnen worden gepresenteerd.

b) De kaarthouder probeert automatische erkenning van zijn of haar kwalificaties te verkrijgen: presentatie van de kaart zou de erkenningsprocedure versnellen (de ontvangende lidstaat moet binnen twee weken een besluit nemen in plaats van binnen drie maanden).

c) De kaarthouder probeert kwalificaties erkend te krijgen die niet automatisch worden erkend (het algemeen stelsel): presentatie van de kaart zou de erkenningsprocedure versnellen (de ontvangende lidstaat moet binnen een maand een besluit nemen in plaats van binnen vier maanden).

2.2. Focus op economische activiteiten: het beginsel van gedeeltelijke toegang

Beroepsbeoefenaren kunnen problemen met de erkenning van hun kwalificaties ondervinden als de economische activiteiten die in de lidstaat van herkomst tot hun beroep behoren, verschillen van economische activiteiten die in de lidstaat waarin zij zich willen vestigen tot het beroep behoren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beroep "snowboardleraar", dat in bepaalde lidstaten als afzonderlijk beroep bestaat, maar in andere niet. Daar wordt snowboardles door skileraren gegeven.

Soms zijn de economische activiteiten die onder een beroep vallen in twee lidstaten zo verschillend dat beroepsbeoefenaren de volledige (onderwijs-)opleiding in de ontvangende lidstaat zouden moeten volgen om het verschil in de respectieve kwalificatie-eisen goed te maken, zoals in het hierboven genoemde geval. Met betrekking tot dit vraagstuk heeft het Hof van Justitie het beginsel van gedeeltelijke toegang ontwikkeld¹⁴. Het Hof heeft geoordeeld dat de lidstaten, als de beroepsbeoefenaar daarom verzoekt, onder bepaalde voorwaarden gedeeltelijke toegang tot de uitoefening van het beroep moeten verlenen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan evenwel de bescherming van de ontvangers van de diensten, en meer in het algemeen van de consumenten, proportionele beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten rechtvaardigen, op voorwaarde dat dergelijke maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn voor het bereiken van de doelstelling.

Integratie van dit beginsel in de richtlijn zou leiden tot een uitbreiding van de waarborgen die aan beroepsbeoefenaren worden geboden, zoals de termijnen waarbinnen lidstaten erkenningsbesluiten moeten afgeven, ook aan beroepsbeoefenaren die aan de voorwaarden voor gedeeltelijke toegang voldoen.

Een gemoderniseerde richtlijn zou ook de criteria voor de toepassing van het beginsel van gedeeltelijke toegang bevestigen (een "op criteria gebaseerde aanpak"), in overeenstemming met de jurisprudentie. Volgens het Hof is het beginsel van toepassing wanneer de economische activiteit die de beroepsbeoefenaar in de ontvangende lidstaat wil uitoefenen objectief kan worden gescheiden van de overige activiteiten die het beroep in die lidstaat omvat. Een van de doorslaggevende criteria is of die economische activiteit onafhankelijk of zelfstandig kan worden uitgeoefend in de lidstaat waar de beroepskwalificatie in kwestie is verworven. Een voorbeeld: een in hydraulica gespecialiseerde ingenieur uit een bepaalde lidstaat die wil werken in een lidstaat waar zijn of haar activiteiten worden verricht door breder gekwalificeerde ingenieurs, die ook aan de aanleg van wegen, kanalen en havens

¹⁴ Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, zaak C-330/03 van 19 januari 2006, Jurispr. 2006, blz. I-801.

werken, kan in de ontvangende lidstaat mogelijk gedeeltelijke toegang tot het beroep verkrijgen. De ingenieur zou alleen toestemming krijgen om activiteiten op het gebied van hydraulica te verrichten.

Er kunnen uitzonderingen op dit beginsel van toepassing zijn, als deze gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang die geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel.

Vraag 3: Bent u het eens met de stelling dat er belangrijke voordelen zouden zijn verbonden aan het opnemen in de richtlijn van het beginsel van gedeeltelijke toegang en van specifieke criteria voor de toepassing van dit beginsel? (Geef specifieke redenen voor eventuele afwijkingen van het beginsel.)

2.3. Hervorming van de gemeenschappelijke platforms

Op dit moment komt slechts een beperkt aantal beroepen voor automatische erkenning in aanmerking. Veel beroepsgroepen die onder het "algemeen stelsel" vallen zouden graag over een vergelijkbaar mechanisme beschikken, waardoor hun mobiliteit zou worden vergemakkelijkt. Artikel 15 van de richtlijn biedt de mogelijkheid om gemeenschappelijke platforms aan te nemen. Het doel van deze platforms is om compenserende maatregelen (een toets of een aanpassingsperiode) overbodig te maken. De platforms zijn geen instrumenten voor de automatische erkenning van kwalificaties. Dat is de reden waarom er tot op heden geen gemeenschappelijke platforms zijn voorgesteld, en er bestaat brede consensus dat er geen fundament is om verdere vooruitgang op te baseren. Het huidige concept van gemeenschappelijke platforms is mislukt. In de toekomst moet het concept worden verbreed om een route naar automatische erkenning te openen.

De Commissie wil reageren op de vraag naar een gemakkelijker mobiliteit door de procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties soepeler te laten verlopen. Een nieuwe aanpak van de gemeenschappelijke platforms kan dit doel dichterbij brengen. De gemeenschappelijke platforms zouden op dezelfde manier kunnen werken als het systeem voor automatische erkenning voor artsen, tandartsen, verpleegkundigen, verloskundigen, apothekers, dierenartsen en architecten, maar zonder dat alle lidstaten hoeven deel te nemen, of zelfs evenveel lidstaten als momenteel in artikel 15 wordt bepaald. De drempel zou kunnen worden verlaagd tot een derde van alle lidstaten (ofwel 9 van de 27), in plaats van twee derde, om de kansen voor de creatie van een gemeenschappelijk platform te vergroten. Ook zou duidelijk worden gemaakt dat het aan niet-deelnemende lidstaten zou vrijstaan om zich in een latere fase bij het gemeenschappelijk platform aan te sluiten.

Een nieuw platform zal worden onderworpen aan een internemarktttest. Dit zal ervoor zorgen dat de overeengekomen voorwaarden evenredig zijn en dat het gemeenschappelijk platform niet buitensporig gedetailleerd is en op die manier een belemmering wordt voor de mobiliteit van beroepsbeoefenaren uit niet-deelnemende lidstaten die hun recht op vrij verkeer in de interne markt willen uitoefenen. De internemarktttest zou kunnen worden uitgevoerd door de belanghebbende beroepsorganisaties en kan met name helpen om duidelijk te maken of de beroepservaring van een beroepsbeoefenaar uit een niet-deelnemende lidstaat deze in staat stelt het beroep in een van de deelnemende lidstaten uit te oefenen.

Tot slot zouden de gemeenschappelijke platforms niet alleen door beroepsorganisaties moeten worden ondersteund, maar in een tweede stap ook door ten minste negen lidstaten. Op basis van het voorstel van een beroepsorganisatie en met de noodzakelijke steun van een voldoende

aantal lidstaten zou de Commissie een gemeenschappelijk platform uiteindelijk kunnen bekrachtigen door middel van een gedelegeerde handeling, waarvoor het kader zou kunnen worden neergelegd in de gemoderniseerde richtlijn. Een voorbeeld van een gemeenschappelijk platform waaraan momenteel wordt gewerkt is het gemeenschappelijk platform voor skileraren.

Vraag 4: Steunt u een verlaging van de huidige drempel van twee derde van de lidstaten tot een derde (ofwel 9 van de 27 lidstaten) als voorwaarde voor de creatie van een gemeenschappelijk platform? Bent u het ermee eens dat er behoefte is aan een internemarkttest (op basis van het evenredigheidsbeginsel) om ervoor te zorgen dat een gemeenschappelijk platform geen belemmering voor dienstverrichters uit niet-deelnemende lidstaten vormt? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

2.4. Beroepskwalificaties in gereguleerde beroepen

De mededeling over de "Single Market Act" voorziet in een diepgaandere beoordeling van de zogeheten activiteitsreserves in verband met beroepskwalificaties. Ook wordt in de mededeling ertoe opgeroepen het terrein van de gereguleerde beroepen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Op dit moment hebben de 27 lidstaten circa 4 700 beroepen gereguleerd op basis van een beroepskwalificatie. Deze beroepen kunnen worden gegroepeerd in ongeveer achthonderd verschillende categorieën. De richtlijn Beroepskwalificaties voorziet momenteel in een mechanisme van onderlinge erkenning dat in het algemeen van toepassing is op de meeste daarvan. Hoewel het de lidstaten vrijstaat kwalificatie-eisen voor de toegang tot bepaalde beroepen te bepalen als een passend instrument om beleidsdoelstellingen van de overheid met betrekking tot een bepaalde economische activiteit te verwezenlijken, zoals de noodzaak om de veiligheid te waarborgen, kunnen de kwalificatie-eisen in bepaalde gevallen onevenredig of onnodig zijn voor het bereiken van deze beleidsdoelstellingen van de overheid en een belemmering vormen voor het vrij verkeer van EU-burgers. Er kunnen zich inderdaad gevallen voordoen waarin een EU-burger die in zijn of haar EU-lidstaat van herkomst al een economische activiteit uitoefent, in de ontvangende lidstaat met een kwalificatie-eis van een zodanig ongerechtvaardigde en onevenredige aard wordt geconfronteerd dat deze persoon dit probleem niet kan wegwerken met een toets of een stage (zogeheten compenserende maatregelen) als voorzien in de richtlijn Beroepskwalificaties, noch recht op gedeeltelijke toegang als bedoeld in de jurisprudentie van het Hof zou kunnen claimen (zie ook punt 2.2 voor meer informatie over gedeeltelijke toegang). Deze burger zou derhalve geen andere keuze hebben dan de hele opleiding te volgen die nodig is om de binnenlandse kwalificatie in de ontvangende lidstaat te verwerven.

Vraag 5: Kent u gereguleerde beroepen waarin EU-burgers daadwerkelijk met een dergelijke situaties te maken kunnen krijgen? Vermeld het beroep, de kwalificaties en de reden waarom deze situaties niet gerechtvaardigd zou zijn.

3. VOORTBOUWEN OP RESULTATEN

3.1. Toegang tot informatie en e-overheid

Beroepsbeoefenaren die in een andere lidstaat willen gaan werken, moeten de regels die op hen van toepassing zijn kennen en begrijpen. Uit de evaluatie van de richtlijn, en in het bijzonder uit de openbare raadpleging van begin 2011, is gebleken dat dit voor veel belanghebbenden een groot probleem is. De respondenten hebben er met name op gewezen

dat onvoldoende duidelijk is welke instantie met de erkenning van hun beroepskwalificaties is belast en welke documenten moeten worden ingediend. Onvoldoende informatie over wat er moet worden ingediend, en bij welke instantie, verhindert vaak het nemen van een snel besluit door de ontvangende lidstaat.

Een daaraan gerelateerde uitdaging heeft betrekking op de efficiëntie en het gemak waarmee beroepsbeoefenaren een aanvraag om erkenning van hun beroepskwalificaties kunnen invullen en via e-overheidssites het besluit over de erkenning kunnen ontvangen.

Een gemoderniseerde richtlijn zou erin kunnen voorzien dat elke lidstaat een centraal online toegangspunt inricht waar voor alle beroepsbeoefenaren volledige informatie beschikbaar is over de bevoegde autoriteiten en de documenten die moeten worden ingediend om beroepskwalificaties erkend te krijgen, ongeacht hun beroep of de regio waarin ze dat beroep willen uitoefenen. Dit zou een antwoord op de eerste uitdaging vormen. Als beroepsbeoefenaren van tevoren zouden weten welke documenten precies moeten worden ingediend, zou dat het proces transparanter maken en situaties voorkomen waarin bevoegde autoriteiten afzien van het nemen van een formeel besluit omdat het dossier van de migrerende beroepsbeoefenaar niet volledig is (zie artikel 51, lid 2, van de richtlijn).

Een volgende stap, voortbouwend op de centrale toegangspunten, zou kunnen bestaan in het aanbieden van de mogelijkheid aan beroepsbeoefenaren om alle procedures voor de erkenning van kwalificaties online uit te voeren. Dit zou tegemoetkomen aan de tweede uitdaging.

Hoe zouden deze twee oplossingen in de praktijk werken? De eerste optie zou zijn om voort te bouwen op de nationale contactpunten als voorzien in artikel 57 van de richtlijn, die beroepsbeoefenaren die hun kwalificaties erkend willen krijgen nu al informatie verstrekken en bijstand verlenen. Op dit moment bestaat hun taak primair uit het geven van schriftelijke of telefonische adviezen en zorgen ze er niet proactief voor dat EU-burgers die belangstelling voor beroepsmobiliteit hebben toegang tot informatie aangaande de vereiste documenten en de bevoegde autoriteit krijgen. In de toekomst zouden de nationale contactpunten ook het centrale toegangspunt tot informatie kunnen organiseren en samen met de bevoegde autoriteiten de e-overheidsfaciliteiten voor het online afhandelen van alle formaliteiten kunnen coördineren.

Een andere optie zou zijn om voort te bouwen op de één-loketten van de dienstenrichtlijn¹⁵. De bedoeling is dat deze één-loketten uitgroeien tot volledig uitgeruste e-overheidsportalen waar dienstverrichters online gemakkelijk alle relevante informatie (regelgeving, procedures, tijdslimieten) met betrekking tot hun activiteiten kunnen vinden. Bovendien bieden de één-loketten dienstverrichters de mogelijkheid om alle noodzakelijke administratieve procedures voor het verkrijgen van toegang tot en het uitoefenen van een dienstverrichting elektronisch te doorlopen, met inbegrip van de procedures voor de erkenning van kwalificaties, wat essentieel is om de procedures korter te maken en de met de administratieve formaliteiten verbonden lasten te verminderen. Op dit moment staan de één-loketten open voor dienstverrichters (met inbegrip van hun gedetacheerde personeelsleden en zelfstandig werkende beroepsbeoefenaren) die onder de dienstenrichtlijn vallen¹⁶, maar het

¹⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36).

¹⁶ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie over de omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn, SEC(2010) 1292 van 22.10.2010, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf

toepassingsgebied daarvan zou kunnen worden uitgebreid als de lidstaten dat passend zouden achten om alle beroepsactiviteiten te bestrijken en niet alleen de activiteiten waarop de dienstenrichtlijn betrekking heeft. In dezelfde geest zouden de lidstaten op hun ervaringen met de één-loketten kunnen voortbouwen door hun onlinefaciliteiten verder te ontwikkelen, wat de procedures voor de erkenning van kwalificaties voor alle beroepsbeoefenaren zou vereenvoudigen en versnellen, met inachtneming van de gegevensbeschermingsrichtlijn van de EU, Richtlijn 95/46/EG¹⁷.

Tot slot zou het belangrijk zijn, met het oog op de creatie van synergieën, om te zorgen voor een nauwe samenwerking tussen de e-overheidsfaciliteiten van de lidstaten en het Uw Europa-portaal, dat het centrale punt moet worden voor alle nuttige informatie over de rechten van burgers in de EU¹⁸ en de uitdagingen van de tenuitvoerlegging daarvan.

Vraag 6: Zou u voorstander zijn van een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat informatie over de bevoegde autoriteiten en de documenten die moeten worden ingediend om beroepskwalificaties erkend te krijgen beschikbaar is via een centraal online toegangspunt in elke lidstaat? Zou u voorstander zijn van een verplichting om het voor alle beroepsbeoefenaren mogelijk te maken om de erkenningsprocedures online te doorlopen? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

3.2. Tijdelijke mobiliteit

In 2005 is een nieuwe regeling ingevoerd om de tijdelijke levering van diensten te vergemakkelijken. Op grond van deze nieuwe regeling is de beroepsbeoefenaar die op tijdelijke basis diensten wil verrichten, maar in de eigen lidstaat gevestigd wil blijven, niet verplicht om een formele erkenningprocedure in de ontvangende lidstaat te doorlopen. Lidstaten kunnen alleen een verklaring vooraf verlangen, ondersteund door een aantal documenten die indien nodig naar de bevoegde autoriteit moeten worden opgestuurd. Een groot aantal lidstaten maakt uitgebreid gebruik van deze mogelijkheid.

De situatie waarin een beroepsbeoefenaar van een niet-reglementerende lidstaat tijdelijk migreert naar een andere lidstaat waar het beroep wel is gereguleerd, levert belangrijke problemen op. In dit soort gevallen staat de nieuwe regeling alleen open voor beroepsbeoefenaren die kunnen aantonen dat ze twee jaar ervaring in het beroep hebben of bewijs kunnen overleggen dat ze een "gereguleerde (onderwijs-)opleiding" hebben gevolgd. Enkele belanghebbende partijen vragen om meer keuzemogelijkheden voor de consument, wat zou kunnen worden bereikt door de werkingssfeer van de lichtere regeling te verbreden. Andere partijen zijn bang voor misbruik, bijvoorbeeld in de vorm van "forumshopping". De modernisering zou voor het juiste evenwicht tussen deze twee legitieme standpunten moeten zorgen.

¹⁷ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

¹⁸ Het portaal Uw Europa (europa.eu/youreurope) wordt in samenwerking met de lidstaten ontwikkeld door de Commissie. De redactieraad van Uw Europa, die bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, moet ervoor zorgen dat op nationaal niveau relevante informatie beschikbaar is via Uw Europa en dat er goede links tussen Uw Europa en de nationale informatieportalen bestaan.

3.2.1. Grensoverschrijdende consumenten

De regel van twee jaar (artikel 5, lid 1, van de richtlijn) is algemeen geaccepteerd, omdat deze regel de consumenten beschermt in lidstaten waar het beroep is gereglementeerd. Deze regel kan evenwel onevenredig zijn voor consumenten die vanuit hun lidstaat van herkomst naar een andere lidstaat reizen en die geen beroepsbeoefenaar hebben gekozen uit de lidstaat waar ze naartoe zijn gereisd maar een beroepsbeoefenaar uit de lidstaat van herkomst, zoals bij voorbeeld een groep toeristen die een reisgids hebben gekozen in de lidstaat van waaruit zij vertrokken zijn. In dit geval hoeft de beroepsbeoefenaar in kwestie geen enkel contact te hebben met de plaatselijke consumenten in de ontvangende lidstaat. Dientengevolge is het vereisen van een voorafgaande verklaring en twee jaar ervaring in het beroep mogelijk niet gerechtvaardigd op grond van consumentenbeschermingsoverwegingen. Respectering van de keuze van de consument zou moeten prevaleren boven de vrees voor "forumshopping", die in dit soort situaties niet relevant lijkt¹⁹. De eis om vooraf een verklaring af te leggen lijkt in deze gevallen derhalve onnodig. De keuze van de consument zou alleen worden beperkt als de risico's voor de volksgezondheid of de veiligheid van consumenten een controle vooraf van de kwalificaties rechtvaardigen (overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de huidige richtlijn).

Vraag 7: Deelt u de opvatting dat de vereiste van twee jaar beroepservaring voor een beroepsbeoefenaar uit een niet-reglementerende lidstaat moet worden afgeschaft voor de gevallen waarin consumenten de grenzen overschrijden en geen plaatselijke beroepsbeoefenaar uit de ontvangende lidstaat kiezen? Moet de ontvangende lidstaat in dit geval het recht behouden om een verklaring vooraf te eisen? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

3.2.2. Het vraagstuk van de "gereglementeerde opleiding"

Beroepsbeoefenaren die met goed gevolg een "gereglementeerde opleiding" hebben voltooid, zijn eveneens vrijgesteld van de eis om twee jaar beroepservaring te hebben. In de richtlijn wordt "gereglementeerde opleiding" tamelijk beperkend gedefinieerd als elke opleiding die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep is gericht, onder verwijzing naar de specifieke gevallen die in bijlage III van de richtlijn worden genoemd.

De onderwijswereld is echter in beweging en de richtlijn moet gelijke tred houden met de ontwikkelingen. Om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren (in het licht van een leven lang leren), is het beleid inzake onderwijs en opleiding in toenemende mate gericht op de ontwikkeling van algemene, "meeneembare" vaardigheden (zoals communicatie- of managementvaardigheden), naast op specifiek aan de baan gerelateerde vaardigheden (technische vaardigheden). In deze context is het mogelijk niet gerechtvaardigd om het begrip "gereglementeerde opleiding" te beperken tot opleidingen die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep zijn gericht (zie artikel 3, lid 1, onder e), van de richtlijn). Het begrip "gereglementeerde opleiding" kan worden uitgebreid tot elke opleiding die door een lidstaat is erkend en relevant is voor het beroep. Het Europass-diplomasupplement²⁰ of het

¹⁹ Idealiter zouden deze beroepsbeoefenaren over een Europese beroepskaart beschikken.

²⁰ Het Europass-diplomasupplement wordt samen met de graad of het diploma afgegeven aan afgestudeerden van instellingen voor hoger onderwijs. Het supplement helpt om ervoor te zorgen dat in het hoger onderwijs behaalde kwalificaties beter worden begrepen, met name buiten het land waar ze zijn toegekend.

Zie

Europass-certificaatsupplement²¹ zou door opleidingsinstituten kunnen worden gebruikt om informatie over de inhoud en de doelstellingen van de relevante programma's te geven. Met een herziene definitie van het begrip "gereguleerde opleiding" zouden grotere aantallen naar behoren opgeleide beroepsbeoefenaren van de lichtere regeling voor tijdelijke mobiliteit kunnen profiteren. Tegelijkertijd zouden lidstaten in het kader van een gemoderniseerde richtlijn het recht blijven houden om een jaarlijkse voorafgaande verklaring te eisen (behalve in gevallen waarin de beroepskaart dit overbodig maakt).

Vraag 8: Deelt u de opvatting dat het begrip "gereguleerde opleiding" alle door een lidstaat erkende opleidingen die relevant zijn voor het beroep zou kunnen omvatten, en niet alleen de opleidingen die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep zijn gericht? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

3.3. Openstellen van het algemeen stelsel

3.3.1. Kwalificatieniveaus

In artikel 11 van de richtlijn worden vijf kwalificatieniveaus vastgesteld, die zijn gebaseerd op het type en de duur van de opleiding. Wanneer een beroepsbeoefenaar een aanvraag indient voor de erkenning van zijn of haar kwalificaties voor een beroep dat onder het algemeen stelsel valt, moet de bevoegde autoriteit deze niveaus gebruiken om te bepalen of de aanvrager kan profiteren van de richtlijn. Als er een verschil van twee of meer niveaus bestaat tussen de kwalificatie van de beroepsbeoefenaar en de kwalificatie die in de ontvangende lidstaat wordt vereist, is de richtlijn momenteel niet van toepassing.

De in artikel 11 vastgestelde niveaus kunnen overlappen met de acht niveaus van het Europees Kwalificatiekader (EQF), dat is gebaseerd op "leerresultaten", zodra dit kader vanaf 2012 wordt toegepast²². Het naast elkaar bestaan van twee classificatiesystemen dreigt verwarring te creëren voor bevoegde autoriteiten en belanghebbenden. Het directoraat-generaal Interne markt en diensten heeft ook opdracht gegeven voor een studie waarin de voordelen en beperkingen van deze verschillende classificatiesystemen voor erkenningsdoeleinden worden beoordeeld. Het resultaat van deze studie, die momenteel wordt uitgevoerd, zal in het najaar beschikbaar komen.

Een mogelijk weg vooruit zou kunnen bestaan in het vermijden van elke classificatie van kwalificaties die bepaalde beroepsbeoefenaren uitsluit van het toepassingsgebied van de richtlijn. Een mogelijke oplossing hiervoor zou kunnen zijn om de kwalificatieniveaus van artikel 11 (en bijlage II, die met artikel 11 verband houdt) te schrappen. Dit zou betekenen dat bevoegde autoriteiten niet langer zouden bepalen of een aanvrager volgens de vooraf bepaalde kwalificatieniveaus in aanmerking komt, maar zich zouden concentreren op het vaststellen van substantiële opleidingsverschillen om te besluiten of compenserende maatregelen nodig

<http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassDiplomaSupplement.csp?jsessionid=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>

²¹ Het Europass-certificaatsupplement wordt afgegeven aan personen die een certificaat van het beroepsonderwijs- en opleiding hebben; dit supplement voegt informatie toe aan de informatie die al op het officiële certificaat is opgenomen, waardoor deze informatie gemakkelijker te begrijpen is, met name voor werkgevers of instellingen buiten het afgevend land. Voor meer informatie, zie <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassCertificateSupplement.csp?jsessionid=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>

²² Uit de "ervaringsverslagen" en de reacties op de openbare raadpleging blijkt dat de toepassing van het systeem op basis van deze vooraf vastgestelde niveaus alsodeloos ingewikkeld wordt beschouwd.

zijn. Als gevolg daarvan zouden de bevoegde autoriteiten aanvragen om erkenning niet langer kunnen weigeren op grond van een verschil in het kwalificatieniveau, zoals tussen een universitair diploma en een diploma van het secundair onderwijs. Ook zouden ze beroepsbeoefenaren niet meer kunnen uitsluiten van de erkenning van kwalificaties op basis van een door een lidstaat afgegeven bekwaamheidsattest (zoals momenteel is bepaald in artikel 11, onder a), van de richtlijn). Het schrappen van dergelijke classificaties zou de lidstaten ook een ruimere discretionaire bevoegdheid geven.

Vraag 9: Zou u voorstander zijn van het schrappen van de classificatie van artikel 11 (met inbegrip van bijlage II)? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

3.3.2. *Compenserende maatregelen*

Het schrappen van artikel 11 draagt het risico in zich dat het aantal compenserende maatregelen zal toenemen. Als artikel 11 zou worden geschrapt, kan het een optie zijn om het systeem van compenserende maatregelen in vier stappen te herijken:

1) Artikel 14, lid 1, van de richtlijn stelt de voorwaarden vast waaronder de ontvangende lidstaat compenserende maatregelen kan opleggen. Een van deze voorwaarden heeft betrekking op de duur van de opleiding. Een verschil in de duur van de opleiding van ten minste een jaar is op dit moment op zichzelf een rechtvaardiging voor het opleggen van compenserende maatregelen. Of artikel 14, lid 1, van de richtlijn nog steeds gerechtvaardigd is, valt te betwijfelen.

2) Artikel 13, lid 2, van de richtlijn verlangt van beroepsbeoefenaren dat ze ten minste twee jaar beroepservaring in hun beroep hebben als hun beroep in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd is. Als ze niet aan deze voorwaarde voldoen, kunnen ze op dit moment niet profiteren van het "algemeen stelsel". Er is geen reden waarom beroepsbeoefenaren met minder beroepservaring zouden moeten worden uitgesloten. De ontvangende lidstaat zou in elk geval hun bestaande kwalificaties moeten beoordelen, waaronder hun beroepservaring. Als de kwalificaties substantieel verschillen van de nationaal toepasselijke vereisten, zou de ontvangende lidstaat passende compenserende maatregelen kunnen opleggen. Artikel 13, lid 2, van de richtlijn zou dienovereenkomstig worden geschrapt.

3) De Commissie heeft een groot aantal klachten van burgers ontvangen over bevoegde autoriteiten die onevenredige compenserende maatregelen opleggen. Indien een gemoderniseerde richtlijn geen classificatie meer zou inhouden, zou daarin een nieuwe waarborg kunnen worden ingevoerd om de EU-burgers tegen arbitraire compenserende maatregelen te beschermen. Bij het opleggen van een compenserende maatregel aan een aanvrager zou de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat haar besluit expliciet kunnen rechtvaardigen met betrekking tot:

a) de substantiële verschillen tussen de opleiding van de aanvrager en de opleiding die in de ontvangende lidstaat wordt vereist (en specifiek welke elementen van de opleiding die in de ontvangende lidstaat wordt vereist onvoldoende worden bestreken door de opleiding van de aanvrager en waarom ze als "substantiële verschillen" worden beschouwd);

b) waarom de beroepsbeoefenaar door deze substantiële verschillen zijn of haar beroep niet in de ontvangende lidstaat kan uitoefenen.

4) Tot slot zouden, om de toepassing van compenserende maatregelen te vergemakkelijken, essentiële bepalingen van de gedragscode over nationale administratieve praktijken die onder

de richtlijn²³ vallen (zoals de eis dat bevoegde autoriteiten ten minste twee keer per jaar de mogelijkheid bieden om een proeve van bekwaamheid af te leggen) tot een verplichting kunnen worden gemaakt. De overige onderdelen van de gedragscode zouden echter niet verplicht moeten worden.

Vraag 10: Als artikel 11 van de richtlijn wordt geschrapt, moeten de hierboven beschreven vier stappen volgens u dan in een gemoderniseerde richtlijn worden opgenomen? Als u niet alle vier de stappen steunt, welke zouden voor u dan wel aanvaardbaar zijn? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

3.3.3. *Gedeeltelijk gekwalificeerde beroepsbeoefenaren*

De richtlijn vergemakkelijkt de mobiliteit van volledig gekwalificeerde beroepsbeoefenaren. De richtlijn is momenteel niet van toepassing op personen die hun studie hebben afgerond, maar nog niet volledig gekwalificeerd zijn voor de onafhankelijke uitoefening van hun beroep. Steeds meer mensen willen echter kunnen profiteren van de interne markt – en zouden daartoe in staat moeten zijn – door hun beroep betaald en onder supervisie van een gekwalificeerde beoefenaar uit te oefenen in het buitenland. Het Hof van Justitie heeft in de zaak-Morgenbesser²⁴ verduidelijkt dat de Verdragsregels over vrij verkeer op dit soort gevallen van toepassing zijn en dat lidstaten personen in beginsel niet mogen beletten om hun beroep onder supervisie van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep uit te oefenen als ze die mogelijkheid aan hun eigen onderdanen bieden. Lidstaten moeten de kwalificaties van de aanvrager vergelijken met de kwalificaties die nationaal worden vereist om te beoordelen of ze niet identiek dan wel gelijkwaardig zijn.

In overeenstemming met de jurisprudentie in de zaak-Morgenbesser zouden in een gemoderniseerde richtlijn twee beginselen kunnen worden bevestigd. De procedurele waarborgen van de richtlijn zouden kunnen worden uitgebreid naar afgestudeerden aan een academische opleiding die een periode betaald en onder supervisie van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep hun beroep willen uitoefenen in het buitenland, mits die mogelijkheid ook wordt geboden aan onderdanen van de ontvangende lidstaat. Dit heeft met name betrekking op de tijdslimieten die gelden voor autoriteiten die bevoegd zijn om hierover een besluit te nemen, maar ook op hun verplichting om de ontvangst van de aanvraag binnen een bepaalde termijn te bevestigen en de aanvrager ervan in kennis te stellen als er een document in het dossier ontbreekt. Tegelijkertijd zou de richtlijn duidelijk kunnen maken dat het land van oorsprong een stage in beginsel niet mag afwijzen enkel en alleen omdat deze in het buitenland heeft plaatsgevonden. De procedurele waarborgen van de richtlijn zouden ook in deze context van toepassing kunnen zijn.

Vraag 11: Zou u er voorstander van zijn om de voordelen van de richtlijn uit te breiden naar afgestudeerden aan een academische opleiding die een periode betaald en onder supervisie van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep hun beroep willen uitoefenen in het buitenland? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

²³ Zie: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_nl.pdf

²⁴ Hof van Justitie, 13 november 2003, zaak C-313/01, Morgenbesser, Jurispr. 2003, blz. I-13467. (Dit arrest is bevestigd door het arrest van het Hof in zaak C-345/08, Pešla / Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern.)

3.4. Benutten van het potentieel van het IMI

3.4.1. *Verplicht gebruik van het IMI voor alle beroepen*

Samenwerking tussen lidstaten via het IMI is al een dagelijkse praktijk. Deze samenwerking is voor de bevoegde autoriteiten echter niet verplicht als het gaat om beroepen waarvan de activiteiten zijn uitgesloten van de dienstenrichtlijn. Uit de feedback in de ervaringsverslagen van de bevoegde autoriteiten die in 2010 is ontvangen en de openbare raadpleging is gebleken dat er brede steun bestaat voor een verplicht gebruik van het systeem, ook voor beroepen die niet onder de dienstenrichtlijn vallen. Een mogelijke weg vooruit in de context van de modernisering van de richtlijn zou kunnen zijn dat alle bevoegde autoriteiten via het IMI moeten reageren op verzoeken om informatie van hun tegenhangers in andere lidstaten²⁵.

3.4.2. *Waarschuwingsmechanisme voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg*

De invoering van een meer proactieve vorm van samenwerking zou een belangrijkere stap zijn: voor de beroepen die onder de dienstenrichtlijn vallen, bestaat al een waarschuwingsmechanisme waarmee bevoegde autoriteiten elkaar onder bepaalde omstandigheden in kennis kunnen stellen van dienstverrichtingen die ernstige schade kunnen toebrengen aan de gezondheid of veiligheid van personen of aan het milieu. Als gevolg hiervan vallen de activiteiten van ambachtslieden momenteel wel onder dit waarschuwingsmechanisme, maar de activiteiten van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, die buiten de dienstenrichtlijn vallen, niet.

Welke oplossing zou het meest geschikt zijn voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg? De **eerste optie** zou zijn om op beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg hetzelfde waarschuwingsmechanisme toe te passen dat van toepassing is op beroepen die onder de dienstenrichtlijn vallen: een waarschuwing zou dan worden beperkt tot omstandigheden waarin duidelijk bewijs bestaat dat een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg naar een andere lidstaat migreert ofschoon hem of haar een verbod is opgelegd om het beroep in de lidstaat van herkomst uit te oefenen. De waarschuwing zou in dit geval worden beperkt tot de specifieke lidstaten waar het voldoende waarschijnlijk is dat er een risico of schade zal optreden, wat betekent dat er moet worden gekeken naar factoren die erop kunnen wijzen dat het waarschijnlijk is dat de beroepsbeoefenaar in andere lidstaten actief is. **Een andere optie** die patiënten op een veel doeltreffendere wijze zou beschermen, zou de invoering van een verplichting zijn om een waarschuwing aan alle lidstaten af te geven zodra een migrerende beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg als gevolg van opgelegde sancties het recht verliest om zijn of haar beroep in een bepaalde lidstaat uit te oefenen. Elke maatregel die in dit verband wordt genomen zou dan in overeenstemming moeten zijn met het Handvest van de grondrechten, met name met de bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens en het recht op een effectief beroep.

Vraag 12: Naar welke van de volgende twee opties voor de invoering van een waarschuwingsmechanisme voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg in het kader van het IMI gaat uw voorkeur uit?

²⁵

Voor zover deze samenwerking de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt, moet de relevante EU-wetgeving worden nageleefd, zoals bepaald in artikel 56, lid 2, van de richtlijn Beroepskwalificaties, onder verwijzing naar Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

Optie 1: Uitbreiding van het waarschuwingsmechanisme als voorzien in de dienstenrichtlijn naar alle beroepsbeoefenaren, inclusief beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg? (In dit geval zou de initiërende lidstaat beslissen aan welke lidstaten de waarschuwing moet worden afgegeven.)

Optie 2: Invoering van de bredere en strengere verplichting voor lidstaten om alle andere lidstaten onmiddellijk te waarschuwen als een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg zijn of haar beroep vanwege een disciplinaire sanctie niet langer mag uitoefenen? (In dit geval zou de initiërende lidstaat verplicht zijn om elke waarschuwing aan alle lidstaten af te geven.)

3.5. Eisen inzake talenkennis

Op grond van artikel 53 van de richtlijn moeten beroepsbeoefenaren beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is. In dit verband moeten de lidstaten voldoende rekening houden met het evenredigheidsbeginsel, dat systematische taaltoetsen uitsluit. Het op individuele basis testen van de talenkennis van EU-burgers die belangstelling hebben om hun beroep in een andere lidstaat uit te oefenen kan een legitieme manier zijn om de belangen van consumenten en patiënten te waarborgen. Systematische toetsing van de talenkennis, indien onevenredig toegepast, kan echter een middel worden om buitenlandse beroepsbeoefenaren op oneerlijke wijze de toegang te ontzeggen tot hun recht om een beroep uit te oefenen. De hoofdverantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat alle voor het beroep benodigde taalvaardigheden zijn verworven, ligt bij de werkgevers.

In enkele lidstaten wordt een openbaar debat gevoerd over de taaleisen die aan beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg moeten worden gesteld. De kwestie van de taalvaardigheden van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg wint aan belang naarmate het aantal migrerende beroepsbeoefenaren toeneemt en is met name acuut in het geval van beroepsbeoefenaren die profiteren van automatische erkenning van hun kwalificaties en die in direct contact met patiënten komen. Moeten zij aan taaltoetsen worden onderworpen, en zo ja, in welk stadium?

- Eén optie zou zijn om de gedragscode²⁶ te verduidelijken, wat met het oog op toekomstige aanpassingen gunstiger zou zijn.

- Een andere optie zou zijn om in de richtlijn een regel in te voeren die specifiek van toepassing is op beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg die in direct contact met patiënten staan. Deze bepaling zou een eenmalige controle van de benodigde taalvaardigheden toestaan voordat de beroepsbeoefenaar in direct contact met patiënten komt.

Vraag 13: Naar welke van de twee hierboven beschreven opties gaat uw voorkeur uit?

²⁶

Op dit moment kunnen lidstaten controleren of beroepsbeoefenaren over de talenkennis beschikken die nodig is om hun beroepsactiviteiten te kunnen uitoefenen, maar moeten ze dat op een evenredige manier doen. Dat betekent dat ze buitenlandse beroepsbeoefenaren niet systematisch aan taaltoetsen mogen onderwerpen. Beroepsbeoefenaren moeten hun talenkennis op andere wijze kunnen aantonen (bijvoorbeeld door middel van een in de desbetreffende taal verworven diploma, beroepservaring in het land, een taalcertificaat, enz.). Dat betekent ook dat het vereiste niveau van de talenkennis varieert naargelang van het soort activiteit en het kader waarin deze zal worden uitgevoerd. Ook mag de taalcontrole pas na afronding van de erkenningsprocedure plaatsvinden en als zodanig geen reden vormen om de erkenning van beroepskwalificaties te weigeren.

Optie 1: Verduidelijking van de bestaande regels in de gedragscode.

Optie 2: Wijziging van de richtlijn zelf met betrekking tot beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg die profiteren van automatische erkenning van hun kwalificaties en die in direct contact met patiënten komen.

4. MODERNISERING VAN DE AUTOMATISCHE ERKENNING

4.1. Een moderniseringsaanpak in drie fasen

In de richtlijn Beroepskwalificaties is een reeks geharmoniseerde minimumeisen voorzien voor de opleiding van artsen, tandartsen, verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, verloskundigen, apothekers, dierenartsen en architecten. Deze minimumopleidingseisen vormen al jaren de basis voor de automatische erkenning. Voor de genoemde beroepen wordt het systeem van automatische erkenning op grote schaal als succesvol aangemerkt. Een aantal opleidingseisen dateert echter nog van dertig jaar geleden en dat is de reden dat veel belanghebbenden een oproep hebben gedaan om de richtlijn te moderniseren. In een gemoderniseerde richtlijn moeten de basisbeginselen van de automatische erkenning als uitgangspunt behouden blijven, maar dan wel aangevuld met een flexibel mechanisme voor het actualiseren van de specifieke opleidingseisen. Dit mechanisme kan dan vervolgens gebruikt worden om de huidige opleidingshervormingen geleidelijk in het systeem voor automatische erkenning te integreren. Tegelijkertijd dient bij de modernisering rekening te worden gehouden met de continue wetenschappelijke en technische vooruitgang. Dat betekent dat die modernisering in drie fasen kan worden gerealiseerd:

in de eerste fase zou de richtlijn zelf kunnen worden gewijzigd om de uitgangspunten voor de opleidingseisen te verduidelijken en aan te passen door bijvoorbeeld de minimumopleidingstermijnen eenduidig vast te stellen en de maatregelen te verbeteren die de basis vormen voor de kwaliteit van de dienstverlening door de betreffende beroepsbeoefenaars. Daarnaast is het noodzakelijk om, in overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het institutionele kader te veranderen ter vervanging van het huidige comitésysteem door ofwel uitvoeringshandelingen ofwel gedelegeerde handelingen²⁷. Idealiter zouden de Raad van Ministers en het Europees Parlement hiertoe moeten besluiten op basis van een voorstel van de Commissie dat uiterlijk eind 2011 zou moeten worden voorgelegd. Uit de "Single Market Act" van 13 april blijkt dat er eind 2012 sprake moet zijn van politieke overeenstemming over deze fase;

in de tweede fase wordt het kader dat gevormd wordt door de nieuwe uitvoerings- of gedelegeerde handelingen, gebruikt om niet alleen de bestaande vakgebieden voor alle betrokken beroepen te actualiseren, maar ook waar nodig competentiepakketten te ontwikkelen (in dit opzicht moet bedacht worden dat de Commissie op grond van de huidige comitéprocedure al over de bevoegdheid beschikt om handelend op te treden). Voor veranderingen op deze gebieden is een *upstream*-betrokkenheid nodig van de bevoegde autoriteiten, die overigens al een begin hebben gemaakt met netwerkactiviteiten om expertise op te bouwen. Daarnaast hebben die autoriteiten de Commissie in 2010 succesvol bijgestaan bij de evaluatie van de huidige richtlijn. Deze tweede fase moet in 2013 van start gaan en zou in 2014 kunnen worden afgerond;

²⁷ Zie de artikelen 290 en 291 van het Verdrag.

tot slot kunnen **in de derde fase** de minimumopleidingseisen waar nodig verder worden geharmoniseerd, bijvoorbeeld door de overstap van een systeem van opleidingsuren naar het gebruik van het Europees systeem voor de overdracht van studiepunten (ECTS)²⁸ in alle lidstaten ter bevordering van de automatische erkenning in de toekomst. In het kader van een lopend extern onderzoek naar de gevolgen van de opleidingshervormingen²⁹ zullen de potentiële voordelen van het gebruik van ECTS-punten op dit gebied worden beoordeeld. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek zou een mechanisme ontwikkeld kunnen worden om in een gemoderniseerde richtlijn eenduidig het minimumaantal opleidingsjaren vast te leggen (vertaald in een equivalent aantal ECTS-studiepunten). Hiervoor zijn echter meer inspanningen en een grotere betrokkenheid van de universiteiten en beroepsbeoefenaren vereist. In 2014 zou met de eerste beoordelingen kunnen worden begonnen.

Vraag 14: Zou u voorstander zijn van een moderniseringsaanpak in drie fasen van de opleidingseisen in de richtlijn, waarbij:

- in de eerste fase de uitgangspunten worden herzien, met name de minimumopleidingstermijnen, en de voorbereidingen worden getroffen om het institutioneel kader verder aan te passen als onderdeel van de modernisering van de richtlijn in 2011-2012;
- in de tweede fase (2013-2014) wordt voortgebouwd op de aangepaste uitgangspunten, eventueel met inbegrip van een herziening van de vakgebieden en voorbereidende werkzaamheden met het oog op het toevoegen van competenties op basis van het nieuwe institutionele kader; en
- in de derde fase (na 2014) de kwestie van de ECTS-punten wordt onderzocht op basis van het nieuwe institutionele kader?

4.2. Een groter vertrouwen in automatische erkenning

In hun ervaringsverslagen hebben veel bevoegde autoriteiten opgeroepen om het systeem van automatische erkenning te versterken. Sommige autoriteiten stellen dat een grotere harmonisatie van de minimumopleidingstermijnen in de richtlijn noodzakelijk is (door bijvoorbeeld het invoeren van een bepaald aantal opleidingsuren of door te verduidelijken of zowel opleidingsjaren als opleidingsuren meetellen). Een andere stap vooruit zou kunnen zijn om te overwegen welke instanties of autoriteiten op nationaal niveau meer verantwoordelijkheid kunnen nemen om te waarborgen dat de inhoud van opleidingen die recht geven op een beroepstitel, te allen tijde aan de vereisten van de richtlijn voldoet.

4.2.1. Verduidelijken van de status van beroepsbeoefenaren

In de richtlijn Beroepskwalificaties is een reeks geharmoniseerde minimeisen voorzien voor de opleiding van artsen, tandartsen, verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, verloskundigen, apothekers, dierenartsen en architecten. Deze minimumopleidingseisen vormen op dit moment de enige basis voor automatische erkenning van de kwalificaties van deze beroepsbeoefenaren. Diploma's waaruit blijkt dat er aan de minimumopleidingseisen is voldaan, geven de houders van die diploma's het recht om zich in een andere lidstaat te vestigen dan de lidstaat waar zij hun opleiding hebben gevolgd. Er kunnen zich echter

²⁸ Zie voor meer informatie: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm

²⁹ Het onderzoek dat door GBP wordt uitgevoerd, zal in oktober worden gepubliceerd.

situaties voordoen waarin de gediplomeerden het recht verliezen om het beroep uit te oefenen waarvoor zij in hun lidstaat van oorsprong de kwalificaties hebben verworven (omdat zij bijvoorbeeld niet voldaan hebben aan nationale eisen op het gebied van een continue beroepsmatige ontwikkeling).

Er is op dit moment een hiaat in de richtlijn. Bij een tijdelijke dienstverlening zijn beroepsbeoefenaren verplicht om aan te tonen dat zij het recht hebben om het betreffende beroep in de lidstaat van oorsprong uit te oefenen, en dat daarop geen verbod rust omdat zij bijvoorbeeld niet aan de betreffende nationale eisen hebben voldaan met het oog op een continue beroepsmatige ontwikkeling. Voor vestiging is er echter geen expliciete bepaling in de richtlijn opgenomen. Het zou logisch zijn om deze eis uit te breiden naar gevallen waarin beroepsbeoefenaren zich op een permanente basis in een andere lidstaat willen vestigen. Hierdoor zou bijvoorbeeld kunnen worden vermeden dat artsen die niet langer gerechtigd zijn om hun beroep in een bepaalde lidstaat uit te oefenen, naar een andere lidstaat migreren.

Vraag 15: Wanneer beroepsbeoefenaren zich in een andere lidstaat willen vestigen dan de lidstaat waarin zij hun kwalificaties hebben verworven, dienen zij aan de ontvangende lidstaat aan te tonen dat zij in de lidstaat van oorsprong het recht hebben om hun beroep uit te oefenen. Dit beginsel is al van toepassing op tijdelijke mobiliteit. Dient dit beginsel uitgebreid te worden tot situaties waarin beroepsbeoefenaren zich in een lidstaat willen vestigen? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.) Is het noodzakelijk dat er in de richtlijn meer aandacht wordt besteed aan de kwestie van een continue beroepsmatige ontwikkeling?

4.2.2. *Verduidelijken van de minimumopleidingstermijnen voor artsen, verpleegkundigen en verloskundigen*

Op dit moment wordt de minimumtermijn voor de opleiding in bepaalde sectorale beroepen uitgedrukt in opleidingsjaren of opleidingsuren. Dit kan aanleiding zijn voor misverstanden omdat de vraag zich kan voordoen of de twee criteria twee opties zijn of dat zij allebei moeten worden toegepast. Veel belanghebbenden zijn voorstander van een combinatie van beide criteria. In een gemoderniseerde richtlijn zou deze kwestie kunnen worden verduidelijkt voor artsen, verpleegkundigen en verloskundigen voor wie beide voorwaarden weliswaar al vastgelegd zijn, maar nu nog als opties worden gepresenteerd.

Vraag 16: Bent u er voorstander van dat de minimumopleidingseisen voor artsen, verpleegkundigen en verloskundigen zodanig worden gespecificeerd dat de voorwaarden in verband met het minimale aantal opleidingsjaren en het minimale aantal opleidingsuren cumulatief toegepast kunnen worden? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

4.2.3. *Waarborgen van een betere naleving op nationaal niveau*

Een automatische erkenning van de beroepen waarvoor de minimumopleidingseisen zijn geharmoniseerd, is mogelijk op basis van de beroepstitels die aan leden van die beroepsgroep zijn verleend nadat er voldaan is aan de minimale opleidingseisen zoals die in de richtlijn zijn voorgeschreven. De inhoud van die opleidingen ontwikkelt zich echter in de loop van de tijd. Daarnaast hebben veel universiteiten hervormingen doorgevoerd op grond van het

Bologna-proces³⁰, dat tot veel veranderingen heeft geleid, zoals de overgang naar opleidingen waarbij de student centraal staat. Dit roept de vraag op hoe de lidstaten er in de toekomst voor kunnen zorgen dat universiteiten en andere educatieve instellingen, gezien die continue hervormingen, het kader in acht blijven nemen zoals dat door de richtlijn is neergezet.

Een andere uitdaging houdt verband met de kennisgeving door de lidstaten aan de Commissie van nieuwe ontwikkelingen, met name nieuwe beroepstitels die in de lidstaten worden verleend. In de praktijk wordt dergelijke informatie pas ontvangen wanneer de betreffende afgestudeerden de universiteiten met hun diploma's verlaten, hetgeen een aantal afgestudeerden in de mogelijkheden kan beperken om van een automatische erkenning te profiteren. In ieder geval wordt hierdoor grote onzekerheid gecreëerd in verband met het vrije verkeer.

Om deze twee kwesties aan te pakken, moet een gemoderniseerde richtlijn aan de lidstaten de verplichting opleggen om nieuwe veranderingen in diploma's aan te melden zodra deze goedgekeurd zijn door een accreditatie-instelling of andere overheidsinstantie, dat wil zeggen ruim voordat de eerste studenten de betreffende nieuwe diploma's uitgereikt krijgen. De bevoegde instanties (waarbij het niet noodzakelijkerwijs om nieuwe instanties hoeft te gaan) moeten ook een rol gaan spelen bij de naleving op nationaal niveau om te waarborgen dat de geharmoniseerde minimumopleidingseisen zoals voorgeschreven door de richtlijn, worden nageleefd; de kennisgevingen zouden vergezeld kunnen gaan van een relevant verslag van de instantie die voor het toezicht op de naleving verantwoordelijk is. Door deze veranderingen kunnen de eerste lichten afgestudeerden met die nieuwe diploma's er zekerder van zijn dat zij van een automatische erkenning zullen profiteren en zou ook het vertrouwen tussen de lidstaten worden vergroot.

Vraag 17: Bent u het ermee eens dat lidstaten, zodra er een nieuw onderwijs- of opleidingsprogramma is goedgekeurd, dit bij de Commissie moeten aanmelden? Vindt u dat de lidstaten verplicht moeten worden om een verslag bij de Commissie in te dienen over de overeenstemming van elk onderwijs- en opleidingsprogramma waarvoor een titel wordt verleend, met de richtlijn? Moeten de lidstaten te dien einde een instantie aanwijzen die toezicht houdt op die naleving van de richtlijn? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

4.3. Artsen: medisch specialisten

De Commissie heeft over de opleidingen van specialisten talloze opmerkingen ontvangen die met name op twee aspecten betrekking hadden. In de eerste plaats kan de automatische erkenning op dit moment pas tot nieuwe specialismen worden uitgebreid indien dat specialisme in ten minste twee vijfde van de lidstaten bestaat. Deze drempel zou een belemmering voor innovaties kunnen zijn en zou de mogelijkheden voor het opnemen van nieuwe medische specialismen in de richtlijn kunnen beperken. Het zou dan ook passend kunnen zijn om de drempel voor het aantal vereiste lidstaten te verlagen van twee vijfde naar een derde. Daardoor komt de drempel voor het opnemen van nieuwe specialismen in de richtlijn overeen met de voorgestelde drempel voor gemeenschappelijke platforms (zie afdeling 2.3).

³⁰ Het Bologna-proces is in 1999 opgestart om meer vergelijkbare, compatibele en coherente stelsels voor hoger onderwijs in Europa te creëren. Zie voor meer informatie: <http://www.ehea.info/>

Vraag 18: Bent u het ermee eens dat de drempel voor het minimumaantal lidstaten waar een medische specialisme wordt beoefend, van twee vijfde tot een derde moet worden verlaagd? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

Het tweede aspect heeft betrekking op het algemene kader voor de organisatie van specialistenopleidingen. De richtlijn biedt weinig ruimte voor de erkenning van eerdere scholing als onderdeel van opleidingen die ten minste van hetzelfde niveau zijn als de opleiding voor een welbepaald specialisme. Dit is met name relevant voor specialismen die voortgekomen zijn uit de interne geneeskunde of algemene chirurgie³¹. Indien een arts een specialistenopleiding heeft gevolgd en daarna een andere specialistenopleiding begint, zou hij of zij in beginsel het volledige opleidingsprogramma voor dat tweede specialisme moeten volgen, vanaf het allereerste begin. De modernisering van de richtlijn kan lidstaten de mogelijkheid bieden om gedeeltelijke vrijstellingen te verlenen voor onderdelen van specialistenopleidingen indien dat opleidingsonderdeel al is doorlopen in het kader van een eerder programma voor een specialistenopleiding.

Vraag 19: Bent u het ermee eens dat de modernisering van de richtlijn de lidstaten de kans zou kunnen bieden om gedeeltelijke vrijstellingen te verlenen indien een opleidingsonderdeel al is doorlopen in het kader van een eerder programma voor een specialistenopleiding? Indien ja, zijn er bepaalde voorwaarden die moeten worden vervuld om van een gedeeltelijke vrijstelling te kunnen profiteren? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

4.4. Verpleegkundigen en verloskundigen

De toelatingseis voor een opleiding in de verpleegkunde is op dit moment minimaal tien jaar algemene schoolopleiding (dezelfde eis geldt ook voor de opleiding tot verloskundige op grond van de zogeheten mogelijkheid I-opleiding (artikel 40, lid 2, onder a)). Het beroep van verpleegkundige heeft in de afgelopen drie decennia echter aanzienlijke veranderingen doorgemaakt: door de zorgverlening binnen leef- en woongemeenschappen en door het gebruik van ingewikkelde behandelingen en technologieën die constant in ontwikkeling zijn, moeten verpleegkundigen steeds meer in staat zijn om zelfstandig te werken. In een aantal lidstaten wordt van verpleegkundigen en verloskundigen, vanwege een tekort aan artsen, verwacht dat zij taken uitvoeren die voorheen slechts door artsen werden gedaan. Er bestaat twijfel of studenten na slechts tien jaar algemene schoolopleiding wel over de noodzakelijke primaire vaardigheden en kennis beschikken om een opleiding tot verpleegkundige te starten die hen moet voorbereiden op het inspelen op complexe behoeften in de gezondheidszorg. Een van de opties zou dan ook zijn dat er van lidstaten wordt verlangd dat zij de toegang tot verpleegopleidingen uitsluitend beperken tot kandidaten die minimaal twaalf jaar algemeen onderwijs hebben gevolgd (welke eis dan tevens voor de mogelijkheid I-verloskundigen zou moeten gelden). In veel lidstaten wordt deze eis al gehanteerd. De andere optie zou zijn om de status quo te handhaven.

³¹ Wat interne geneeskunde betreft, gaat het om de volgende elf specialismen: immunologie, reumatologie, ziekten der luchtwegen, maag- en darmziekten, cardiologie, endocrinologie, geriatrie, nierziekten, algemene hematologie, besmettelijke ziekten en klinische oncologie. De volgende elf specialismen zouden als nauw verbonden met de heilkunde kunnen worden aangemerkt: plastische chirurgie, cardio-thoracale chirurgie, kinderheilkunde, vasculaire chirurgie, gastro-enterologische chirurgie, neurochirurgie, orthopedie, maxillo-faciale chirurgie, stomatologie, mond-, tand- en maxillo-faciale chirurgie en urologie.

Vraag 20: Welke van de twee hierboven geschetste opties heeft uw voorkeur?

Optie 1: Vasthouden aan de toelatingseis van minimaal tien jaar algemeen onderwijs

Optie 2: Verhogen van de toelatingseis van tien naar twaalf jaar algemeen onderwijs

4.5. Apothekers

De traditionele rol van apothekers is aan het verschuiven van het alleen maar verstrekken van geneesmiddelen tot een directere betrokkenheid bij de patiënten, met inbegrip van advisering, voorlichting en eventueel zelfs het evalueren, controleren en aanpassen van de medicatie waar nodig. De rol van de "gemeenschapsapotheek" wordt steeds belangrijker. Verscheidene belanghebbenden hebben voorgesteld om de lijst van werkzaamheden die apothekers op grond van artikel 45, lid 2, van de richtlijn in de lidstaten mogen uitvoeren, uit te breiden om die veranderingen te weerspiegelen. Daarbij stellen de belanghebbenden over het algemeen voor om "farmaceutische zorg", "gemeenschapsfarmacie" en "geneesmiddelenbewaking" aan de lijst van werkzaamheden toe te voegen. Daarnaast stellen veel betrokken partijen voor om in de richtlijn (op dit moment artikel 44, lid 2, onder b)) de bepaling op te nemen dat meteen na de voltooiing van de academische opleiding een verplichte stageperiode van zes maanden wordt doorlopen teneinde toekomstige apothekers op hun rol voor te bereiden.

Een andere vraag is of lidstaten volledig gekwalificeerde apothekers die hun kwalificaties in een andere lidstaat hebben behaald, mogen verbieden om nieuwe apotheken te openen. Op grond van artikel 21, lid 4, van de richtlijn zijn lidstaten op dit moment niet gehouden om de kwalificaties van apothekers voor het openen of beheren van nieuwe apotheken automatisch te erkennen; datzelfde geldt voor apotheken die minder dan drie jaar open zijn. Deze bepaling is strijdig met het algemene beginsel van de automatische erkenning. Hierdoor worden EU-apothekers gediscrimineerd. Discriminatie van EU-burgers uit andere lidstaten is onverenigbaar met de interne markt. Ierland heeft de toepassing van deze uitzondering al opgeheven en dat zal in het Verenigd Koninkrijk naar verwachting de komende zomer gebeuren. Met het oog op het bevorderen van het vrije verkeer van apothekers en het volledig ten uitvoer leggen van het beginsel van de automatische erkenning wordt dan ook voorgesteld om deze bepaling te schrappen. In ieder geval is het op grond van artikel 61 van de richtlijn al mogelijk om een afwijking toe te staan in geval van een grote behoefte aan apothekers.

Vraag 21: Bent u het ermee eens dat de lijst met werkzaamheden van apothekers moet worden uitgebreid? Steunt u het voorstel om de eis van een stageperiode van zes maanden toe te voegen zoals hierboven is beschreven? Bent u voorstander van het schrappen van artikel 21, lid 4, van de richtlijn? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

4.6. Architecten

In veel lidstaten bieden universiteiten architectuurstudies aan die minimaal vijf jaar duren. De richtlijn bevat geen bepalingen die deze tendens belemmeren: het vereiste dat een universitaire studie voor architecten ten minste vier jaar duurt, zoals vastgelegd in artikel 46 van de richtlijn, is slechts een minimumeis. Dat betekent dat de lidstaten en universiteiten ook hogere normen kunnen hanteren voor de opleiding van architecten. Niettemin stellen de beroepsorganisaties van architecten voor om in de gemoderniseerde richtlijn de minimale opleidingsduur te verhogen van vier tot vijf jaar om de ontwikkelingen in het beroep te weerspiegelen.

Het voorstel om de eis van vijf jaar op EU-niveau te harmoniseren, brengt een aantal heikele vragen met zich mee. In de eerste plaats kan de Commissie niet bevestigen voor welke diploma's die reeds in de richtlijn zijn opgenomen omdat zij een aan de huidige eisen voldoen, een vijfjarige opleiding verplicht is. Dat betekent dat er voor een harmonisering van de minimale opleidingsduur van vijf jaar een regeling nodig is voor de verworven rechten van potentiële architecten die met hun opleiding zijn begonnen (dan wel zullen beginnen) vóór de inwerkingtreding van een gemoderniseerde richtlijn in 2012 of 2013. Die nieuwe regeling geldt dan naast de reeds bestaande regeling voor de verworven rechten van architecten die zijn opgeleid vóór de inwerkingtreding van de eerste richtlijn betreffende architecten in 1985 (zie artikel 49 van Richtlijn 2005/36/EG juncto bijlage VI).

In de tweede plaats zou de flexibiliteit door deze oplossing aanzienlijk worden beperkt zonder dat daarbij een ander concreet probleem in verband met de mobiliteit wordt aangepakt, te weten de wijze waarop er rekening kan worden gehouden met de praktijkstages, een aspect van de architectenopleiding dat in veel lidstaten al wordt erkend als een belangrijk onderdeel van de opleiding tot architect.

Tegen deze achtergrond lijken er twee opties te zijn:

de **eerste optie** is het handhaven van de bestaande eis van een opleidingsduur van vier jaar;

de **tweede optie** zou zijn om de bepalingen van de richtlijn beter te laten aansluiten bij de bestaande situatie in de meeste lidstaten, waarbij elke lidstaat een bepaalde mate van flexibiliteit wordt geboden: teneinde van de automatische erkenning te kunnen profiteren, zouden architecten moeten kunnen aantonen dat zij ofwel een academische opleiding van minimaal vijf jaar hebben doorlopen, gevolgd door een praktijkstage van minimaal één jaar ofwel dat zij een academische opleiding van minimaal vier jaar hebben doorlopen, gevolgd door een praktijkstage van minimaal twee jaar. Dat betekent dat het minimaal zes jaar zou vergen om in de Europese Unie een volledig gekwalificeerd architect te worden, waarbij die zes jaar altijd een praktijkstage zou moeten omvatten.

Vraag 22: Welke van de twee bovengeschetste opties heeft uw voorkeur?

Optie 1: Handhaving van de bestaande eis van een academische opleiding van minimaal vier jaar?

Optie 2: Het aanvullen van de huidige eis van een academische opleiding van minimaal vier jaar met de verplichting van twee jaar praktijkstage? Als alternatieve optie zouden architecten ook voor automatische erkenning in aanmerking kunnen komen na afronding van een academisch programma van vijf jaar aangevuld met minimaal één jaar praktijkstage.

4.7. Automatische erkenning op het gebied van ambacht, handel en industrie

Op het gebied van ambacht, handel en industrie is de automatische erkenning afhankelijk van twee voorwaarden: 1) het aantal jaren ervaring (variërend van de aard van de werkzaamheden), en 2) een duidelijke identificatie van de werkzaamheden (op basis van bijlage IV bij de richtlijn). Wat de eerste voorwaarde betreft, is uit de evaluatie naar voren gekomen dat er geen aanleiding is om het minimumaantal ervaringsjaren te wijzigen. Met betrekking tot de tweede voorwaarde bestaat er een sterke consensus dat het op basis van bijlage IV in de huidige vorm niet altijd mogelijk is om aan de hand van het overzicht van de werkzaamheden tot een duidelijk identificatie van een beroep te komen. Op dit moment wordt in bijlage IV weliswaar verwezen naar de International Standard Industrial Classification of

All Economic Activities (ISIC)³², maar niet naar de meest recente versie (soms betreft de verwijzing zelfs een versie uit de jaren vijftig of zestig van de vorige eeuw).

Een van de opties zou zijn om diezelfde ISIC-classificatie als basis te blijven gebruiken, maar dan wel in de meest recente, herziene versie van 2008, die een lijst met werkzaamheden bevat die exacter zijn gedefinieerd. Gezien de snelle technologische ontwikkelingen is het definiëren en actualiseren van kwalificaties en de corresponderende beroepen uiteraard van belang. Verschillende belanghebbenden hebben ook voorgesteld om als alternatieve oplossing de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten³³ te gebruiken, die periodiek wordt geactualiseerd, dan wel de nomenclatuur van de International Standard Classification of Occupations (ISCO)³⁴, die in 2008 is herzien.

In een gemoderniseerde richtlijn dient het beginsel van de geautomatiseerde erkenning van de beroepen op het gebied van ambacht, handel en industrie weliswaar gehandhaafd te blijven, maar de classificatie van de werkzaamheden zelf zou in een latere fase kunnen worden uitgevoerd op basis van de resultaten van het onderzoek.

Vraag 23: Welke van de volgende opties heeft uw voorkeur?

Optie 1: Een onmiddellijke modernisering door de vervanging van de ISIC-classificatie van 1958 door de ISIC-classificatie van 2008.

Optie 2: Een onmiddellijke modernisering door de vervanging van bijlage IV door de gemeenschappelijke woordenlijst die wordt gebruikt bij overheidsopdrachten.

Optie 3: Een onmiddellijke modernisering door de vervanging van bijlage IV door de ISCO-nomenclatuur, zoals laatstelijk herzien in 2008.

Optie 4: Een modernisering in twee fasen: in een gemoderniseerde richtlijn wordt bevestigd dat de automatische erkenning ook blijft gelden voor werkzaamheden die verband houden met ambacht, handel en industrie. Tot 2014 zijn de betreffende werkzaamheden vastgelegd in bijlage IV, waarna via een gedelegeerde handeling een nieuwe lijst van werkzaamheden wordt vastgesteld. Die lijst moet gebaseerd zijn op een van de classificaties zoals weergegeven in de opties 1, 2 of 3.

4.8. Kwalificaties verworven in derde landen

De richtlijn beroepskwalificaties is in wezen van toepassing op EU-burgers die beroepskwalificaties hebben verworven in een lidstaat van de EU. De richtlijn is echter ook nuttig voor EU-burgers die kwalificaties buiten de Europese Unie hebben verworven (bijvoorbeeld Canadese of Chinese diploma's).

³² De nomenclatuur zoals in 1948 vastgesteld door de Verenigde Naties, zoals herzien in 1958, 1968, 1989 en 2006 (de meest recente versie is in 2008 gepubliceerd).

³³ Zie Verordening (EG) nr. 2195/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) (PB L 340 van 16.12.2002, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd in 2009. Beschikbaar via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:340:0001:0001:NL:PDF>

³⁴ Vastgesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en beschikbaar via: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm>

De richtlijn is van toepassing op EU-burgers die hun kwalificaties oorspronkelijk in een derde land hebben behaald, indien deze kwalificaties reeds in een lidstaat worden erkend en de EU-burger in kwestie in deze lidstaat tevens drie jaar beroepservaring heeft verworven. Artikel 3, lid 3, van de richtlijn bevordert het vrije verkeer van een EU-burger die zich in deze situatie bevindt zodra hij of zij naar een andere lidstaat verhuist. De EU-burger kan dan op grond van het zogeheten algemene systeem aanspraak maken op alle bestaande procedurele waarborgen (zoals een snel en met redenen omkleed besluit of de kwalificatie wordt erkend). Samengevat dienen de kwalificaties die oorspronkelijk in een derde land zijn verworven, na een wettige en daadwerkelijke beroepservaring van drie jaar in een lidstaat, behandeld te worden alsof die kwalificaties in een lidstaat zelf zijn verworven.

De richtlijn bevat echter ook waarborgen ter bescherming van de minimumopleidingseisen die al op Europees niveau zijn geharmoniseerd (voor bepaalde beroepen in de gezondheidszorg en architecten). Op grond van artikel 2, lid 2, van de richtlijn mogen lidstaten kwalificaties van EU-burgers die in een derde land zijn verworven, niet erkennen indien het kwalificatieniveau niet voldoet aan de minimumeisen die voorgeschreven zijn voor overeenkomstige kwalificaties die in de EU zijn verworven. De lidstaten zouden ook moeten vermijden dat zij een braindrain van gekwalificeerde arbeidskrachten vanuit derde landen teweegbrengen³⁵.

De belangrijkste vraag is of door het algemene tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten een aanpassing van bovenstaande voorschriften vereist is. Een dergelijke aanpassing zou in eerste instantie gunstig zijn voor EU-burgers. Die aanpassing zou echter ook gevolgen kunnen hebben voor bepaalde onderdanen uit derde landen die op grond van de Europese wetgeving aanspraak kunnen maken op bepaalde rechten: familieleden van burgers van de EU³⁶, langdurig ingezetenen³⁷, vluchtelingen³⁸ en houders van een "blauwe kaart"³⁹ worden met betrekking tot de erkenning van beroepskwalificaties op dezelfde wijze behandeld als EU-burgers (hoewel de relevante wetgevingsinstrumenten niet voor alle lidstaten van de Europese Unie bindend zijn). Deze aanpassing zou het beleid van de Europese Unie ondersteunen om ook de mobiliteit in de context van het herziene Europees nabuurschapsbeleid te bevorderen.

Vraag 24:

Vindt u het noodzakelijk om de behandeling op grond van de richtlijn van EU-burgers die kwalificaties in derde landen hebben verworven, aan te passen, bijvoorbeeld door de voorgeschreven termijn van drie jaar in artikel 3, lid 3, in te korten? Zou u ook voorstander zijn van een dergelijke aanpassing voor onderdanen uit derde landen (met inbegrip van diegenen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen) die op grond van de relevante Europese wetgeving een beroep kunnen doen op een clausule inzake gelijke behandeling van kwalificaties? (Geef specifieke argumenten ter onderbouwing van uw antwoord.)

³⁵ In dit verband dient de wereldwijde gedragscode van de WHO inzake de internationale aanwerving van gezondheidswerkers in aanmerking te worden genomen.

³⁶ Richtlijn 2004/38/EG.

³⁷ Richtlijn 2003/109/EG.

³⁸ Richtlijn 2004/83/EG.

³⁹ Richtlijn 2009/50/EG.

5. HOE KUNT U OP DIT GROENBOEK REAGEREN?

De Commissie roept alle belanghebbende partijen op om hun bijdragen uiterlijk 20 september 2011 in te dienen, bij voorkeur per e-mail, naar onderstaand adres:

DG Interne markt en diensten, eenheid E-4 "Vrij verkeer van beroepsbeoefenaren"

E-mail: MARKT-PQ-EVALUATION@ec.europa.eu

Postadres: Europese Commissie

Directoraat-generaal Interne markt, eenheid E-4

Spastraat 2

Kamer 06/014

1049 Brussel

België

De bijdragen hoeven geen antwoord op alle vragen te bevatten die in dit groenboek worden gesteld. Zij kunnen beperkt zijn tot antwoorden op de vragen die voor u van speciaal belang zijn. Geef wel duidelijk aan op welke vragen uw antwoorden betrekking hebben. Geef indien mogelijk specifieke argumenten vóór of tegen de opties en benaderingen zoals die in dit groenboek zijn gepresenteerd.

Alle bijdragen worden op de website van het DG Interne markt en diensten gepubliceerd, tenzij een indiener daartegen bezwaar maakt. Het is belangrijk om de specifieke privacyverklaring te lezen die bij dit groenboek is gevoegd, dan wel kennis te nemen van de informatie over de wijze waarop uw persoonsgegevens en bijdrage zullen worden behandeld.