



EUROPESE COMMISSIE

DG Interne markt

VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN, GERELEMENTEERDE BEROEPEN EN POSTDIENSTEN

Brussel, 21/5/2001

MARKT/D4/8131/3/2001-NL

Orig. EN

DOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OVER

DE TOEKOMSTIGE REGELING VOOR DE ERKENNING VAN BEROEPSKWALIFICATIES

Doel van deze raadpleging

Het voornaamste doel van dit document is ideeën te verzamelen over de toekomstige regeling voor de erkenning van beroepskwalificaties in de EU. Deze raadpleging houdt verband met de herziening van de bestaande richtlijnen betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, die in het kader van het SLIM-initiatief voor een eenvoudiger wetgeving in de interne markt is geprogrammeerd. Ze sluit ook aan bij de Mededeling van de Commissie over “Nieuwe Europese arbeidsmarkten, open voor allen, met toegang voor allen”¹. Deze raadpleging dient ter voorbereiding van voorstellen die vermoedelijk nog vóór de Europese Raad in het voorjaar 2002 zullen verschijnen.

Nationale autoriteiten, beroepsorganisaties en andere belanghebbenden worden verzocht hun mening over de vragen

uiterlijk op 28 september 2001

schriftelijk aan de diensten van de Commissie te richten op onderstaand post- of e-mailadres:

Raadpleging over erkenning van beroepskwalificaties

Europese Commissie
Directoraat-generaal Interne markt, Eenheid D-4
Kortenberglaan 100
B- 1049 BRUSSEL

Fax (internationaal) (32-2) 295 93 31 (lokaal) 022 95 93 31

E-mailadres: Markt-D4@cec.eu.int

¹ COM(2001) 116.

Achtergrond

De sectorale richtlijnen – Er zijn tot dusver zeer weinig fundamentele wijzigingen aangebracht in de richtlijnen betreffende de afzonderlijke beroepen van arts, beoefenaar der tandheelkunde, dierenarts, apotheker, algemeen ziekenverpleger, verloskundige en architect (de “sectorale” richtlijnen). Deze richtlijnen voorzien in een minimale harmonisatie van opleidingen en de automatische erkenning van beroepstitels in de gehele Europese Unie. Onlangs echter werd in het kader van de SLIM-richtlijn² een nieuwe, vereenvoudigde procedure voor bijwerking ingevoerd en de werking van de richtlijnen werd gesteund door de intensieve werkzaamheden van raadgevende comités die informatie uitwisselden en veranderingen voorstelden.

Het algemene stelsel – Het algemene stelsel voor de erkenning van beroepskwalificaties werd ongeveer tien jaar geleden ingevoerd. Het is van toepassing op allerlei beroepen waarvoor de opleiding uiteenloopt wat niveau en duur betreft.³ Het garandeert niet noodzakelijkerwijs een onmiddellijke, automatische erkenning van de verschillende kwalificaties, aangezien een beperkte proef of een stage onder toezicht als onderdeel van de erkenningsprocedure vereist kan zijn. Het algemene stelsel vergt op nationaal niveau een aanzienlijke hoeveelheid administratief werk, met name omdat van de nationale autoriteiten wordt verlangd dat zij het bewijs dat de migranten voor hun kwalificaties, opleiding en beroepservaring aandragen, onderzoeken en evalueren.

I. Huidige situatie

In het Verdrag van de Europese Gemeenschap wordt beklemtoond dat in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn voor onderwijs en opleiding. De invoering van het algemene stelsel betekende een grote verschuiving ten opzichte van de vroegere sectorale aanpak die op de minimale coördinatie van de nationale onderwijs- en opleidingseisen was gebaseerd. De voornaamste criteria waarop de automatische erkenning van kwalificaties in de sectorale richtlijnen steunt, zijn in algemene bewoordingen geformuleerd. Wijzigingen zijn zeldzaam en, als ze dan toch noodzakelijk zijn, is het een langzaam proces dat drie tot vijf jaar in beslag neemt. De aan automatische erkenning ten grondslag liggende garanties riskeren daardoor achterhaald te raken en kunnen niet gemakkelijk ontwikkeld of door specifieke bepalingen aangevuld worden. Het beheer van de raadgevende comités die in het kader van elk van de sectorale richtlijnen zijn opgericht, drukt zwaar op de middelen van de Commissie en lijkt overdreven.

Daarentegen biedt het algemene stelsel voor andere beroepen geen garantie van automatische erkenning. Er wordt geen ruimte geboden voor tussenoplossingen tussen de sectorale en de algemene aanpak, die niet noodzakelijk een wijziging van de bestaande nationale criteria vereisen of die voortbouwen op elementen die gemeenschappelijk zijn voor enkele nationale systemen. Dat het algemene stelsel adequate minimale garanties voor het vrije verkeer biedt, mag niet verhinderen dat wordt gezocht naar betere en ruimere garanties en betere voorwaarden voor het vrije verkeer. In het kader van de voorschriften van het algemene stelsel worden beroepskwalificaties vaak erkend zonder

² COM(1997) 638.

³ Alleen de beroepen op juridisch en boekhoudkundig gebied en die waarop de sectorrichtlijnen van toepassing zijn, vallen onder afzonderlijke richtlijnen.

dat de zogenaamde “compenserende maatregelen” (d.w.z. de proeve van bekwaamheid of de aanpassingsstage) worden toegepast. Maar dit is zelden, of helemaal niet, voorspelbaar voor de migrant. In het algemene stelsel moet namelijk elke aanvraag tot erkenning op zijn eigen merites worden beoordeeld en is er weinig informatie beschikbaar over de gangbare praktijk in de lidstaten ter zake.

Voor een aantal beroepen is er belangstelling om in de gehele EU betere voorwaarden voor het vrij verkeer te creëren door de ontwikkeling van praktische en efficiënte methoden om dergelijke aanvullende garanties in te voeren en in stand te houden. De (in het algemeen goede) ervaring die de afgelopen jaren met de werking van het algemene stelsel is opgedaan, kan worden gebruikt om duidelijker en solider garanties uit te werken. Het communautaire stelsel en de ermee verbonden procedures moeten op de behoeften van efficiënte markten kunnen worden afgestemd, met name gezien het toenemende belang van de diensteneconomie in haar geheel, de door de elektronische handel geboden mogelijkheden, de toenemende activiteiten van de beroepen op Europees niveau en de steeds grotere verwachtingen van de burgers. Het zou ook mogelijk moeten zijn om aanvullende garanties te bieden, zodat degenen die erkenning aanvragen, toegang hebben tot volledige en tijdig beschikbare informatie over de afhandeling van hun aanvragen.

II. Bestaande mandaten voor hervorming

Een herziening van de richtlijnen inzake de erkenning van beroepskwalificaties is gepland in het kader van het SLIM-initiatief. Het Parlement en de Raad hebben er beide met nadruk op gewezen hoe belangrijk het is de bestaande wetteksten inzake de erkenning van beroepskwalificaties te consolideren. De Commissie heeft beloofd werk te zullen maken van de consolidatie van de sectorale richtlijnen en de richtlijnen inzake de algemene stelsels teneinde de vrijheid om diensten te verlenen, te vereenvoudigen en te verbeteren.

De Europese Raad van Lissabon heeft zich ten doel gesteld om binnen tien jaar de meest concurrerende, op kennis gebaseerde economie ter wereld tot stand te brengen en heeft de Commissie verzocht een gedetailleerde strategie voor de interne markt te bepalen om belemmeringen voor het verlenen van diensten uit te weg te ruimen. De Commissie heeft met haar ‘Strategie voor een interne markt op het gebied van diensten’⁴ een beleid geïntroduceerd om het vrije verkeer op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties te vergemakkelijken. In haar daaropvolgende Mededeling “Nieuwe Europese arbeidsmarkten, open voor allen, met toegang voor allen” op de Europese Raad van Stockholm heeft de Commissie zich voorgenomen een uniformere, transparantere en flexibelere regeling voor de erkenning van beroepskwalificaties voor te stellen⁵. Vóór de Europese Raad in het voorjaar 2001 worden voorstellen verwacht.

⁴ COM(2000)888.

⁵ COM(2001) 116 def., blz. 14.

III. Een brede raadpleging van alle betrokkenen over de algemene discussiepunten

In dit document worden de voornaamste punten aangegeven waarover commentaar en meningen worden ingewacht voordat een initiatief van de Commissie wordt goedgekeurd. In de bijlage worden de voornaamste vragen gesteld en toegelicht. De strategische doelstellingen van dit initiatief zouden zijn:

- ✓ vereenvoudiging en consolidatie van de bestaande regels en procedures;
- ✓ betere communautaire procedures zodat ruimte wordt geboden voor meer, flexibeler methoden om de mogelijkheden voor een meer automatische erkenning tussen lidstaten te verruimen;
- ✓ flexibeler methoden om de toepassing van zinvolle en actuele normen in het kader van de evoluerende technologie, nationale opleidingsprogramma's en andere omstandigheden te garanderen;
- ✓ sterkere liberalisering voor de verlening van diensten; en
- ✓ verbetering en uitbreiding van de reeds aangeboden middelen om personen die om erkenning vragen en aspirant-migranten te steunen en te helpen door het verstrekken van informatie en advies.

Vragenlijst

Vraag 1

Biedt het algemene stelsel voldoende zekerheid en transparantie met het oog op de erkenning van beroepskwalificaties in het algemeen? Zijn er kritieke tekortkomingen die moeten worden verholpen?

Context: Afgezien van onderstaande specifieke onderwerpen zijn de diensten van de Commissie geïnteresseerd in opmerkingen over alle kwesties die voor de nationale autoriteiten, de beroepsorganisaties en de andere belanghebbenden van belang zijn of waarover zij zich zorgen maken, met name ten aanzien van de werking van het algemene stelsel.

Vraag 2

Waar en hoe zou de verdere liberalisering van de voorwaarden die op de verlening van diensten van toepassing zijn, het meest gerechtvaardigd en het nuttigst zijn?

Context: Het is bijvoorbeeld in het algemeen niet aanvaardbaar dat de voorschriften inzake vestiging in volle omvang worden toegepast op de grensoverschrijdende verlening van diensten. Bovendien hebben sommige categorieën van dienstenactiviteiten een overwegende band met één lidstaat, bijvoorbeeld gesloten gebruikersgroepen die zich tijdelijk tussen lidstaten verplaatsen, of de grensoverschrijdende verlening van diensten voor een project dat in één lidstaat wordt beheerd onder de algemene controle, supervisie en verantwoordelijkheid van een lokale beroepsbeoefenaar. De vraag is dan ook waar en hoe verdere liberalisering moet worden toegepast. Zo zouden de regels voor transacties tussen ondernemingen onderling, of specifieke liberaliseringsmaatregelen op het gebied van elektronische handel - waarbij de nadruk ligt op de toepassing van het beginsel van het land van oorsprong - kunnen worden onderzocht.

Vraag 3

Hoe kan meer profijt worden getrokken van de grotere samenwerking ten behoeve van beroepen en het vrije verkeer, waarvan op Europees niveau nu al sprake is? Kunnen er meer garanties worden geboden die leiden tot eenvoudiger, meer automatische en voorspelbare besluiten op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties?

Context: Er zijn mogelijkheden om op ruimere schaal toegepaste en duidelijker garanties te bevorderen in het kader van algemene voorschriften zoals die van het bestaande algemene stelsel. Sommige beroepen hebben al heel wat tijd en moeite besteed aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke platforms op Europees niveau. Deze werkzaamheden hebben verschillende vormen aangenomen en zijn op verschillende wijzen ontwikkeld. Ze zijn zo opgezet dat ze beantwoorden aan de specifieke kenmerken van de afzonderlijke beroepen in kwestie. Ze dragen ertoe bij om de transparantie te vergroten en de verenigbaarheid van uiteenlopende nationale regelingen duidelijker naar voren te brengen.

Vraag 4

Hoe kunnen de bestaande procedures voor de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden worden verbeterd teneinde de bestaande regels te implementeren, te actualiseren en te versterken en de gemeenschappelijke aanpak in verband met de vergemakkelijking van de erkenning van beroepskwalificaties uit te breiden?

Context: De voorwaarden voor de erkenning van beroepskwalificaties in de gehele EU hangen af van de evoluerende nationale onderwijs- en opleidingsprogramma's, de zich ontwikkelende technologieën en het sterkere bewustzijn ten aanzien van gezondheids- en consumentenbescherming. In het licht van deze overwegingen zouden de bestaande procedures flexibeler kunnen worden met het oog op de verduidelijking, actualisering en implementatie van de garanties die aan automatische erkenning ten grondslag liggen. Uiteraard moeten de Verdragsregels in acht worden genomen. Maar er zijn al voorbeelden van primaire voorschriften in sectorale richtlijnen en van subsidiaire voorschriften die worden opgesteld via de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden door de Commissie, in nauwe samenwerking met een comité. De tweede richtlijn inzake het algemene stelsel⁶ en de richtlijnen betreffende artsen en architecten⁷ zijn voorbeelden hiervan. Soortgelijke procedures zouden kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld de implementatie en versterking van de belangrijkste garanties die aan automatische erkenning ten grondslag liggen, de actualisering van de technische vereisten en de ontwikkeling van gemeenschappelijke wijzen van aanpak en praktijken ter vergemakkelijking van de erkenningsprocedures binnen de bestaande regels.

Vraag 5

Is het mogelijk om de toepassing van de voorschriften inzake erkenning van beroepskwalificaties te coördineren in één enkel comité van nationale ambtenaren? Zijn de beroepen, de onderwijsinstellingen en andere belanghebbenden bereid en in staat om zich te organiseren, zodat ze, zo vaak en systematisch als noodzakelijk is, gecoördineerde meningen en standpunten aan de Commissie en de lidstaten kunnen meedelen?

Context: Diverse comités hebben de Commissie tot dusver geadviseerd over kwalificaties en de erkenning van beroepskwalificaties. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bieden flexibeler manieren om deze werkzaamheden uit te voeren. De aan automatische erkenning ten grondslag liggende garanties moeten geregeld opnieuw worden bekeken. De nationale autoriteiten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de nationale voorschriften, de kwalificatievoorwaarden en de erkenning van beroepskwalificaties. Beroepsorganisaties, onderwijsinstellingen en andere belanghebbenden zijn echter sterk geïnteresseerd in ontwikkelingen die van invloed zijn op de voorwaarden voor het verkrijgen van kwalificaties en de uitoefening van beroepen. Sommige beroepen zijn reeds heel actief op het gebied van de pan-Europese evaluatie van onderwijs en opleiding, de evaluatie en compatibiliteit van

⁶ Richtlijn 92/51/EEG, PB L209 van 24.7.1992.

⁷ Richtlijn 93/16/EEG, PB L165 van 7.7.1993, en Richtlijn 85/384/EEG, PB L223 van 21.8.1985, zoals gewijzigd door de SLIM-richtlijn.

verschillende vormen van levenslang leren enz. De resultaten van hun werkzaamheden kunnen worden gebruikt om

regelgevende instanties te informeren en te begeleiden bij de voortdurende evaluatie van hun nationale systemen en voorwaarden voor vrij verkeer.

De werking van de sectorale richtlijnen werd tot dusver ondersteund door coördinatie tussen de nationale autoriteiten via comités van hoge ambtenaren en een aantal grotere raadgevende comités die vaker bijeenkomen en veel meer kosten. Het algemene stelsel daarentegen wordt uitsluitend via comités van regeringsvertegenwoordigers beheerd.

Vraag 6

Moeten er verbeteringen worden aangebracht in het beheer van de erkenningsprocedures in het kader van de richtlijnen? Is er voor de aanvragers voldoende informatie beschikbaar over de verwerking van hun aanvragen? Kunnen on-line-informatiediensten nuttige aanvullende informatie verstrekken? Kunnen extra voorzieningen voor de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst, die verantwoordelijk zijn voor de kwalificaties van de migrant, en de lidstaat van bestemming, waar de migrant wenst te werken en die verantwoordelijk is voor het erkenningsbesluit, ertoe bijdragen dat snel en geïnformeerd een besluit wordt genomen?

Context: De Commissie bespreekt met de lidstaten hoe de contacten het best kunnen worden uitgebouwd teneinde ervoor te zorgen dat er meer informatie beschikbaar is en er vaker van gedachten wordt gewisseld, waardoor de erkenningsprocedures worden vergemakkelijkt. De bijdrage van nieuwe informatie- en communicatiesystemen wordt onderzocht. Een van de vragen is of in gevallen waarin compensatiemaatregelen worden beoogd, betere resultaten zouden kunnen worden bereikt indien kennisgeving vooraf van de vermoedelijke beslissing aan de migrant vereist zou zijn. De migrant of de verantwoordelijke autoriteit in de lidstaat waar de migrant zijn kwalificatie behaald heeft, zouden dan, voordat een definitieve beslissing wordt genomen, nadere informatie of opmerkingen kunnen verstrekken.

Vraag 7

Welke verbeteringen in de bestaande middelen voor het verstrekken van informatie en advies aan de burger zouden het nuttigst zijn?

Context: De Commissie streeft ernaar de bestaande instrumenten voor het verstrekken van informatie en advies aan de burgers verder te ontwikkelen en uit te breiden. De Commissie bespreekt met de lidstaten momenteel ook mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen in de informatieverstrekking en de communicatie over de erkenning van beroepskwalificaties tussen de lidstaten, voor de burgers en via de door de Commissie opgerichte informatie- en adviesdiensten.

Vraag 8

Met welke andere overwegingen moet de Commissie rekening houden in verband met de toekomst van de erkenning van beroepskwalificaties in de EU?