



Toelichtingsnota

Verwezenlijking van een grondbeginsel: De wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties

Auteur:
Lavinia Kortese, LL.M.

Projectgroep en supervisie:
Prof. Dr. Hildegard Schneider
Dr. Alexander Hoogenboom



Toelichtingsnota

Verwezenlijking van een grondbeginsel: De wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties

Het vrij verkeer van personen en diensten zijn twee van de vier fundamentele vrijheden uit de verdragen van de Europese Unie. Beroepsbeoefenaren met de ambitie om grensoverschrijdend te werken kunnen verschillende obstakels ondervinden. Zo kunnen zij belemmerd worden door nationale kwalificatie-eisen: beroepsbeoefenaren met beroepskwalificaties uit andere EU-lidstaten moeten bij het bestaan van zulke eisen aantonen dat zij daaraan voldoen als zij willen werken in de lidstaat die de eis stelt. Het proces waarbij buitenlandse beroepskwalificaties beoordeeld en goedgekeurd worden duidt men aan als de **erkenning van beroepskwalificaties**. Deze term verwijst naar de toepassing van erkenningsprocedures in het kader van **beroepsuitoefening**, de zogenaamde “**professionele erkenning**”.

Onder beroepskwalificaties verstaat men **diploma's, certificaten, bekwaamheidsattesten en beroepservaring** die aantonen dat een beroepsbeoefenaar bepaalde kennis, vaardigheden en competenties bezit. Zij maken mogelijk dat in het kader van erkenningsprocedures getoetst kan worden of men gekwalificeerd is voor de uitoefening van een bepaald beroep.

Erkeningsprocedures zijn noodzakelijk in het geval van **gereguleerde beroepen**. In dit geval zijn kwalificatie-eisen vastgelegd in nationale **wet- of regelgeving**. Beroepen kunnen door EU-lidstaten op verschillende wijzen gereguleerd worden. Zo kunnen kwalificatie-eisen bijvoorbeeld direct in wetgeving vastgelegd worden door bevoegde ministeries of kan een dergelijke taak overgelaten worden aan beroepsorganisaties. Beroepsbeoefenaren met buitenlandse beroepskwalificaties moeten deze bij gereguleerde beroepen ter goedkeuring voorleggen aan een bevoegde autoriteit (vaak een overheidsinstantie of beroepsorganisatie). Goedkeuring van de beroepskwalificaties d.m.v. erkenning kan worden gezien als de bevestiging van de waarde van de buitenlandse beroepskwalificaties in de ontvangende lidstaat.

Wederzijdse erkenning – een Europeesrechtelijk grondbeginsel

De EU speelt een centrale rol wat betreft de wetgeving op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen. De wetgeving op het onderwerp is gebaseerd op een essentieel principe, namelijk dat van **wederzijdse erkenning**. Het principe werd in 1979 door het Europese Hof van Justitie geïntroduceerd voor het vrij verkeer van goederen. Het Hof bevestigde later in het baanbrekende Vlassopoulou-arrest dat **een rechtmatig behaalde kwalificatie in één lidstaat, in beginsel ook door alle andere lidstaten erkend moet worden**.

Het principe in de praktijk – de richtlijn beroepskwalificaties

Richtlijn 2005/36/EG, zoals gemoderniseerd door Richtlijn 2013/55/EU (hierna: richtlijn beroepskwalificaties) is het wettelijke kader voor de erkenning van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen in de EU. Dit instrument belichaamt het principe van wederzijdse erkenning. Qua structuur bestaat de richtlijn uit **twee regimes en drie systemen**.

Dienstverrichting en vestiging zijn de twee regimes van de richtlijn beroepskwalificaties. Bij de toepassing van de regimes wordt een onderscheid gemaakt al naargelang de duur van de beroepsuitoefening. Men spreekt in het kader van de richtlijn over dienstverrichting wanneer een beroepsbeoefenaar **tijdelijk en incidenteel** een gereguleerd beroep komt uitoefenen. Voor **dienstverrichting** geldt een lichter regime waarbij als uitgangspunt **erkenning niet nodig is**. Dit is het geval omdat de beroepsbeoefenaar in een lidstaat gevestigd is en zijn of haar beroep slechts sporadisch in een andere lidstaat uitoefent. Onder de richtlijn is sprake van vestiging indien men naar een andere lidstaat gaat om daar **op duurzame wijze** een gereguleerd beroep uit te oefenen. Onder het vestigingsregime van de richtlijn beroepskwalificaties is **erkenning vereist** voordat de beroepsuitoefening gestart kan worden. Het vestigingsregime bestaat uit drie systemen: twee automatische erkenningsystemen en één algemeen stelsel.

Erkenning ≠ Toegang

Het is van belang om te benadrukken dat het verkrijgen van erkenning niet altijd een directe toegang tot het beroep geeft. In bepaalde gevallen kunnen aanvullende voorwaarden (bijv. taaleisen) gesteld worden.

Twee systemen voor automatische erkenning

Automatische erkenning verkrijgt men op basis van **bepaalde beroepservaring of op basis van minimumopleidingseisen**. Voor beide systemen zijn op Europees niveau afspraken gemaakt wat betreft de beroepservaring of opleidingstitel die **automatisch, d.w.z. zonder inhoudelijke beoordeling, erkend kan worden**. Bevoegde autoriteiten gaan na of de beroepservaring respectievelijk opleidingstitel van de beroepsbeoefenaar overeenstemt met de ervaring of titels die opgenomen zijn in de bijlagen bij de richtlijn beroepskwalificaties. Bezit de beroepsbeoefenaar de ervaring of opleidingstitel die in de richtlijn wordt vermeld, dan wordt erkenning direct verleend. Komt de ervaring of titel niet overeen met de richtlijnbijslagen, dan kan de beroepsbeoefenaar erkenning onder het algemeen stelsel verkrijgen.

Beide automatische erkenningssystemen zijn van toepassing op een beperkt aantal beroepen. Zo is automatische erkenning op basis van beroepservaring slechts beschikbaar voor beroepen in handel, industrie en ambacht. Het systeem voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen is enkel beschikbaar voor zeven beroepen: artsen, verpleegkundigen, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten.

Het algemeen stelsel

Uit het beperkte toepassingsgebied van de automatische erkenningssystemen volgt dat **het merendeel van de beroepsbeoefenaren die gereguleerde beroepen uitoefenen erkenning verkrijgen onder het algemeen stelsel**. Het stelsel is in de eerste plaats van toepassing op:

- Beroepsbeoefenaren wier gereguleerd beroep niet in aanmerking komt voor automatische erkenning.
- Diegenen wier gereguleerd beroep in aanmerking komt voor automatische erkenning, maar wier individuele kwalificaties niet voldoen aan de criteria van het automatische erkenningssysteem (bijv. een arts met een opleidingstitel die niet in de richtlijnbijslagen opgenomen is).

Het algemeen stelsel is gebaseerd op het **principe van wederzijdse erkenning**. **Erkenning is daarmee het uitgangspunt tijdens de procedure**.

In lijn met het Vlassopoulou-arrest moeten bevoegde autoriteiten een vergelijkend onderzoek uitvoeren naar de voorliggende beroepskwalificaties. Hieruit volgt dat, in tegenstelling tot de automatische erkenningssystemen, beroepskwalificaties onder het algemeen stelsel wél inhoudelijk beoordeeld worden. Doel van de beoordeling is om te verzekeren dat er **gelijkwaardigheid** (in plaats van gelijkheid) bestaat tussen wat in de betrokken lidstaat geëist wordt en wat de beroepsbeoefenaar aan beroepskwalificaties bezit. Autoriteiten zijn verplicht om beroepskwalificaties te beoordelen, erkenning mag niet op voorhand ontzegd worden. De verlening van erkenning dient daarmee in het licht van het principe van wederzijdse erkenning en het uitgangspunt van erkenning te worden beschouwd als erkenning, tenzij.

Onder het algemeen stelsel hebben autoriteiten namelijk de mogelijkheid om zogeheten “compenserende maatregelen” op te leggen. Deze bestaan uit een aanpassingsstage (max. 3 jaar) of een proeve van bekwaamheid. Indien opgelegd, heeft de beroepsbeoefenaar meestal de mogelijkheid om een van de maatregelen te kiezen.

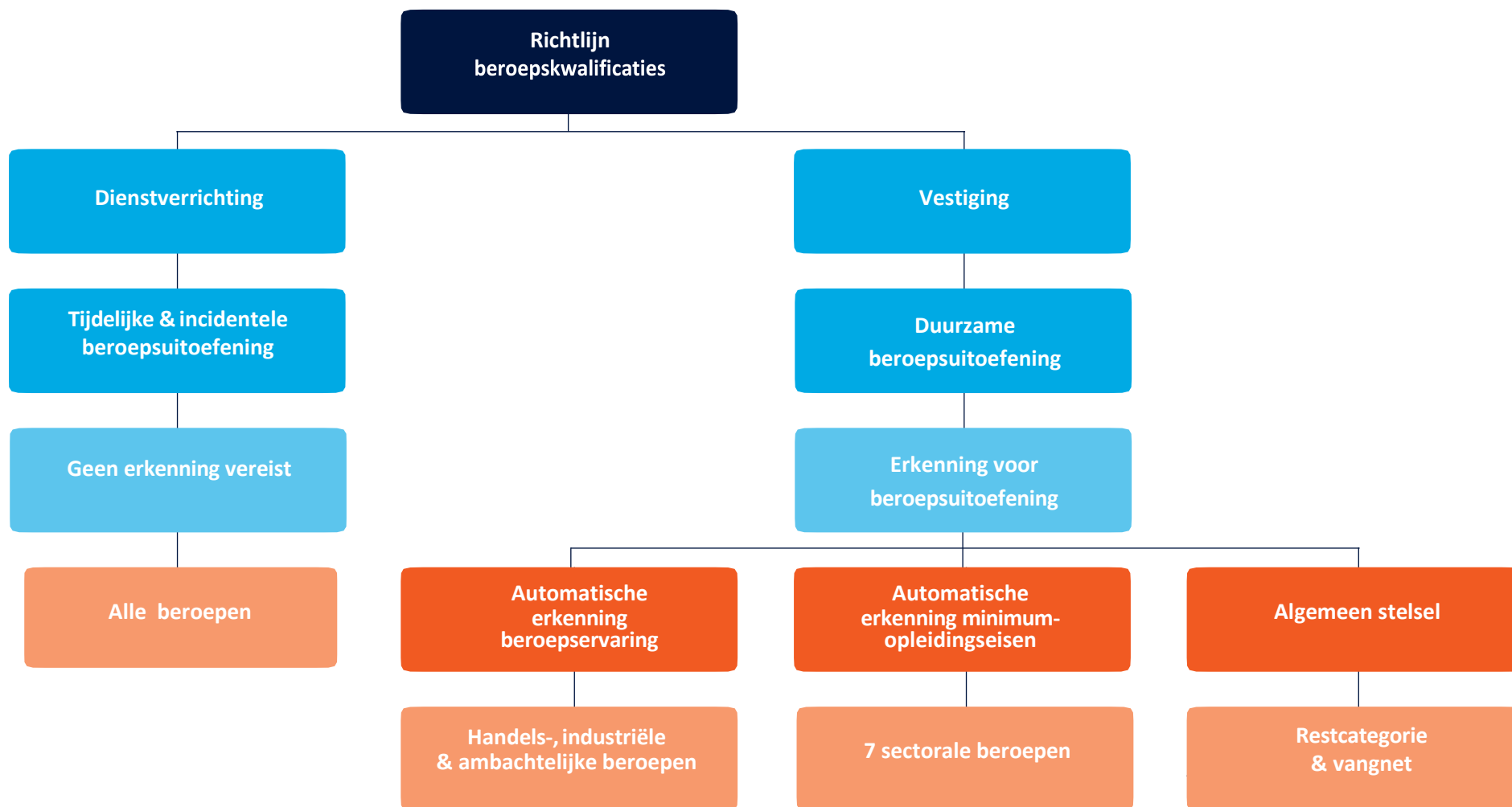
Omdat het algemeen stelsel uitgaat van erkenning, mogen compenserende maatregelen alleen in uitzonderlijke gevallen worden toegepast. De richtlijn biedt twee uitzonderingsgronden:

- Wanneer er “wezenlijke verschillen” bestaan.
- Als het beroep in de ontvangende lidstaat activiteiten bevat die niet bestaan in hetzelfde beroep in de oorspronkelijke lidstaat.

De wezenlijke verschillen zijn een veelbesproken uitzonderingsgrond. Deze moeten volgens de richtlijn beroepskwalificaties betrekking hebben op vakgebieden waarvoor de opleiding van de beroepsbeoefenaar qua **inhoud** wezenlijk afwijkt van de opleiding in de ontvangende lidstaat. Wanneer autoriteiten het vergelijkend onderzoek uitvoeren naar de voorliggende beroepskwalificaties dienen zij de vergelijking te beperken tot die **vakgebieden die van essentieel belang zijn voor de uitoefening van het beroep**. Het vergelijkend onderzoek dient zich daarmee te concentreren op inhoudelijke beschouwingen en niet op overwegingen gerelateerd aan verschillen in de duur of het niveau van de beroepskwalificaties.

Het is van belang om het uitzonderlijke karakter van compenserende maatregelen te benadrukken. Deze mogen immers pas toegepast worden als er geen gelijkwaardigheid bestaat. De richtlijn kent een aantal verplichtingen die tot doel hebben te verzekeren dat een eventuele toepassing van compenserende maatregelen terecht is. In de eerste plaats dient na het vergelijkend onderzoek van de beroepskwalificaties een van de twee uitzonderingsgronden van de richtlijn geconstateerd te worden. Voordat de autoriteit overgaat tot compenserende maatregelen dient zij eerst na te gaan of de beroepsbeoefenaar de ontbrekende kennis toch bezit als gevolg van beroepservaring of een leven lang leren. Als dit niet het geval is, kunnen de maatregelen opgelegd worden. De beslissing tot het opleggen van de compenserende maatregelen dient altijd te worden genomen in het licht van het evenredigheidsbeginsel: de maatregel moet passend zijn ten opzichte van het nagestreefte doel.

*Voor meer informatie over de erkenning van beroepskwalificaties, raadpleeg de **Bijlagen Toelichtingsnota “Verwezenlijking van een grondbeginsel: De wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties”**.*



Figuur 2: Richtlijn erkenning beroepskwalificaties, regimes dienstverrichting en vestiging

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional cross
border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.maastrichtuniversity.nl/item

