



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.12.2011
SEC(2011) 1559 definitief

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van
beroepskwalificaties en de verordening betreffende de administratieve samenwerking
via het Informatiesysteem interne markt**

{COM(2011) 883 definitief}
{SEC(2011) 1558 definitief}

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en de verordening betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt

1. INLEIDING

De richtlijn betreffende beroepskwalificaties¹ definieert de voorwaarden voor de erkenning van beroepskwalificaties bij vestiging in een andere lidstaat en voor de tijdelijke migratie naar een andere lidstaat.

De modernisering van het systeem van erkenning van beroepskwalificaties is een van de 12 hefboomen van de Akte voor de interne markt die de groei moeten bevorderen en het vertrouwen moeten versterken. Ze is gebaseerd op een grondige evaluatie van de richtlijn die tussen maart 2010 en mei 2011 werd uitgevoerd.

2. SUBSIDIARITEIT

De regels voor de erkenning van beroepskwalificaties zijn vervat in Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Wijzigingen aan dit acquis impliceren de wijziging van deze richtlijn, maar geen nieuwe richtlijn.

3. DOEL

Op grond van de probleemanalyse in het volgende deel bestaat het hoofddoel van het initiatief erin de mobiliteit van beroepsbeoefenaren en de handel in diensten binnen de EU te vergemakkelijken, de uitdaging aan te gaan om vacatures voor hooggekwalificeerde werknemers in te vullen en werkzoekenden meer kansen te bieden.

4. PROBLEEMSTELLING, BELEIDSOPTIES EN DE WEERSLAG HIERVAN

De identificatie van de probleemgebieden spruit in hoofdzaak voort uit het resultaat van de evaluatie en uit de reacties op het Groenboek dat de Commissie op 22 juni 2011 gepubliceerd heeft.

¹ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22)

4.1. Informatie en e-overheid voor burgers

Beroepsbeoefenaren die hun kwalificaties erkend willen zien, ondervinden nog steeds moeilijkheden bij het identificeren van de juiste bevoegde overheid en de documenten die ze moeten voorleggen.

Een ander vraagstuk is het beperkte gebruik van elektronische middelen voor de afhandeling van erkenningsprocedures. Met name de gezondheidswerkers en werkzoekenden profiteren niet van de faciliteiten die geboden worden door de één-loketten die zijn ingesteld in het kader van de dienstenrichtlijn. Bij de effectbeoordeling zijn vier mogelijke opties geïdentificeerd: 1) Geen actie op EU-niveau; 2). De nationale contactpunten versterken; 3). De lidstaten richten een centraal online punt in voor de toegang tot informatie en de afhandeling van erkenningsprocedures; 4). Het toepassingsgebied van de één-loketten uitbreiden.

Optie 4 krijgt de voorkeur omdat ze voorziet dat de lidstaten alle informatie en procedures beschikbaar moeten stellen via de één-loketten, waar beroepsbeoefenaren het meest waarschijnlijk op terugvallen.

4.2. Efficiëntie van de erkenningsprocedures

4.2.1. Duur van de erkenningsprocedures

De richtlijn voorziet specifieke termijnen voor de verwerking van erkenningsaanvragen (3 of 4 maanden). Deze termijnen lijken niet aangepast aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Bovendien blijkt dat ze zelden gerespecteerd worden. Het toenemend gebruik van het Informatiesysteem voor de interne markt (IMI) heeft de uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten vergemakkelijkt, maar de procedures voor de burger blijkbaar niet versneld.

Vier opties worden onderzocht: 1). Geen beleidswijziging; 2). Een krachtigere handhaving door de Commissie in specifieke gevallen; 3). Inkorting van de in de richtlijn voorziene termijnen voor alle beroepen; 4). De lidstaat van oorsprong erbij betrekken en een Europese beroepsmobiliteitskaart invoeren.

Optie 4 verdient de voorkeur omdat ze het probleem stroomopwaarts aanpakt en gunstige voorwaarden schept om de erkenningsprocedure te versnellen. Ze voorziet in striktere termijnen maar ook in de noodzakelijke instrumenten (beroepskaart) om ze te respecteren. De optie vergt van de Commissie beperkte investeringen en zou de erkenningskosten in de lidstaten gunstig beïnvloeden. Niettemin zou ze bijkomende inspanningen kunnen vergen van een aantal lidstaten.

4.2.2. Rechtvaardiging en organisatie van compenserende maatregelen

De problemen op dat vlak betreffen vooral het gebrek aan rechtvaardiging van de beslissingen die door de bevoegde autoriteiten genomen worden en de organisatie van de compenserende maatregelen.

De effectbeoordeling levert de volgende opties op: 1). Geen beleidswijziging; 2). Ontwikkeling van uitgebreide richtlijnen voor het gebruik en de organisatie van compenserende maatregelen; 3). Optimalisering van het gebruik van compenserende maatregelen; 4). Optie 3 en verzekering van een geregelde organisatie van compenserende maatregelen.

De conclusie is dat optie 4 de meest efficiënte oplossing is omdat ze alle geïdentificeerde problemen aanpakt.

4.2.3. Afwezigheid van gemeenschappelijke platforms

Om de toepassing van het algemeen erkenningsstelsel te vergemakkelijken werden gemeenschappelijke platforms ingevoerd. Ondanks inspanningen om het te verwezenlijken, is tot dusver geen enkel gemeenschappelijk platform ingevoerd.

De effectbeoordeling analyseert de volgende opties: 1). Geen actie; 2). Schrapting van het concept van gemeenschappelijke platforms; 3). Herziening van het concept van gemeenschappelijke platforms; 4). Harmonisering van de minimumopleidingsvereisten voor nieuwe beroepen.

Optie 3 biedt de efficiëntste oplossing voor beroepsbeoefenaren die de erkenning zullen krijgen zonder compensatiemaatregelen.

4.3. Werking van het systeem van automatische erkenning

4.3.1. Kennisgeving van nieuwe diploma's

Uit de evaluatie blijkt dat de procedure voor de kennisgeving en het onderzoek van nieuwe diploma's in de architectuur als stroef ervaren wordt. Bovendien worden de minimumopleidingsvereisten voor de zes beroepen in de gezondheidssector, die voor alle lidstaten verplicht zijn, om die reden wellicht niet altijd nageleefd.

De effectbeoordeling heeft de volgende beleidsopties opgeleverd: 1). Geen actie; 2). Nationale naleving; 3). Naleving op EU-niveau.

De conclusie luidt dat optie 2 de voorkeur geniet omdat ze betere voorwaarden schept voor een tijdige kennisgeving van diploma's, de met het onderzoek van diploma's geassocieerde last vermindert en de eerbiediging van de minimumopleidingsvereisten verzekert.

4.3.2. Aanpassingen van de minimumopleidingsvereisten

De in de richtlijn vastgelegde minimumopleidingsvereisten weerspiegelen niet noodzakelijk de wetenschappelijke en technische vooruitgang en de recente onderwijsvormingen.

a). Verduidelijking van de minimale opleidingsduur voor artsen, verpleeg- en verloskundigen: de minimumduur van de opleiding wordt in opleidingsjaren of -uren uitgedrukt. Dat gaf aanleiding tot afwijkende interpretaties van de vraag of beide criteria twee opties vormen of cumulatief zijn. De volgende opties worden in overweging genomen: 1). Geen actie; 2). Uitsluiting van een van beide criteria; 3). Combinatie van beide criteria en aanpassing van het aantal jaar voor artsen; 4). Optie 3 en opname van een verwijzing naar ECTS (Europees systeem voor de overdracht van studiepunten).

Optie 4 krijgt de voorkeur omdat ze de wettelijke bepalingen verduidelijkt (aantal jaren en uren zijn samen van toepassing) en de nodige flexibiliteit voor artsen invoert (aantal opleidingsuren te verdelen over ten minste vijf jaar).

b). Toelatingseisen voor verpleeg- en verloskundigen: de toelatingseis voor een opleiding in de verpleeg- en verloskunde bedraagt momenteel minimaal 10 jaar algemeen onderwijs.

Gezien de evolutie van die beroepen voerden belanghebbenden aan dat deze eis moest worden opgetrokken tot 12 jaar algemeen onderwijs, zoals in 24 lidstaten reeds het geval is. De volgende opties worden onderzocht: 1). Geen actie; 2). Twaalf jaar vereist voor beide beroepen; 3). De vereiste enkel bijwerken voor verloskundigen; 4). Voor beide beroepen 12 jaar of een equivalent daarvan eisen en een overgangsperiode voorzien.

Optie 4 krijgt de voorkeur. Ze stelt de lidstaten in staat om beter opgeleide en meer onafhankelijke verpleeg- en verloskundigen te leveren, en handhaaft het vertrouwen in de kwalificaties van verpleeg- en verloskundigen die in een EU-lidstaat verworven worden.

c). Opening van nieuwe apotheken: op grond van een in 1985 goedgekeurde afwijking zijn de lidstaten er niet toe gehouden de kwalificaties van apothekers te erkennen voor het openen of beheren van nieuwe apotheken. Hierdoor worden EU-onderdanen gediscrimineerd. In de effectbeoordeling worden de volgende opties geanalyseerd: 1). Geen actie; 2). Intrekking van deze bepaling. Optie 2 krijgt de voorkeur omdat ze een eind maakt aan de bestaande discriminatie op basis van een buitenlandse kwalificatie.

d). Minimale opleidingsvereisten voor architecten: ze weerspiegelen de heersende norm voor de architectenopleiding niet meer. Bovendien worden de vereisten voor een volwaardige kwalificatie als architect, met name de praktijkervaring, niet door de richtlijn gedekt. De volgende opties worden in overweging genomen: 1). Niets doen; 2). De minimale opleidingsduur van 4 jaar optrekken tot 5 jaar; 3). De duur optrekken tot 5 jaar en aanvullen met een praktijkervaring van 2 jaar onder toezicht; 4). De architectenopleiding op 6 jaar vastleggen, waarvan minimaal 4 jaar universiteitsopleiding en minimaal 1 jaar praktijkervaring.

Optie 4 krijgt de voorkeur omdat ze de in de richtlijn vastgelegde vereisten meer in overeenstemming brengt met de algemeen aanvaarde normen.

4.3.3. *Automatische erkenning op basis van beroepservaring*

Uit de feedback van de bevoegde autoriteiten blijkt dat de Internationale industriële standaardclassificatie van alle takken van economische bedrijvigheid (ISIC) uit 1958, de grondslag van bijlage IV, niet altijd toelaat de beroepen te identificeren die automatische erkenning zouden moeten genieten. Dat scheidt juridische onzekerheid voor beroepsbeoefenaren.

Bij de effectbeoordeling worden de volgende opties in overweging genomen: 1). Geen actie; 2). Onmiddellijke vervanging van de ISIC-classificatie uit 1958 door een andere classificatie; 3). De ISIC-classificatie uit 1958 bijwerken aan de hand van de recentste ISIC-classificatie uit 2008; 4). De flexibiliteit vergroten om in de toekomst een modernisering van de classificatie mogelijk te maken.

Optie 4 zou de voorkeur moeten krijgen: ze laat toe de classificatie van activiteiten op een later tijdstip te herzien op basis van de resultaten van een studie naar de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden.

4.4. Vestiging in een andere lidstaat

4.4.1. Kwalificatieniveaus

Indien er een verschil van twee of meer kwalificatieniveaus bestaat tussen de kwalificatie van de aanvrager en de in de lidstaat van ontvangst vereiste kwalificatie, is de aanvrager uitgesloten van de voordelen van de richtlijn, zoals de procedurele waarborgen. De relevantie van de in de richtlijn vastgelegde kwalificatieniveaus werd in twijfel getrokken, vooral wegens het gebrek aan coherentie met het Europees kwalificatiekader².

Bij de effectbeoordeling worden de volgende opties in overweging genomen: 1). Geen actie op EU-vlak; 2). Vereenvoudiging van de classificatie van onderwijsniveaus; 3). Verwijdering van de classificatie uit de richtlijn.

Optie 2 krijgt de voorkeur omdat ze de huidige juridische onzekerheid rond de overeenkomstig het Verdrag onderzochte aanvragen zou beperken. De bestaande classificatie zou blijven bestaan als referentiepunt voor het vergelijken van kwalificaties.

4.4.2. Gedeeltelijke toegang

Economische activiteiten die met een bepaald beroep geassocieerd worden, kunnen sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat. Een bekwaamheidsproef of een aanpassingsstage zal die verschillen wellicht niet altijd wegwerken. Bij wijze van alternatief om in de lidstaat van ontvangst een nieuwe opleiding te voltooien, heeft het Europees Hof van Justitie het principe van gedeeltelijke toegang tot een beroep³ ingevoerd.

Bij de effectbeoordeling worden de volgende opties in overweging genomen: 1). Geen actie; 2). Invoering van de mogelijkheid tot gedeeltelijke toegang tot alle beroepen in de richtlijn; 3). Invoering van de mogelijkheid tot gedeeltelijke toegang in de richtlijn, maar uitsluiting van beroepen met implicaties voor de volksgezondheid.

Optie 3 krijgt de voorkeur. Ze kan hinderpalen voor de mobiliteit verkleinen en tegelijk rekening houden met de bescherming van de consumenten en de veiligheid van de patiënten.

4.4.3. Mobiliteit van niet-regulerende naar regulerende lidstaten (vestiging)

Beroepsbeoefenaren uit niet-regulerende landen zijn momenteel verplicht om twee jaar beroepservaring in de laatste 10 jaar aan te tonen of te bewijzen dat ze een “gereguleerde opleiding” voltooid hebben die op het specifieke beroep is toegesneden.

In de effectbeoordeling worden de volgende opties besproken: 1). Geen actie; 2). Uitbreiding van het concept van gereguleerde opleiding; 3). Afvoering van alle specifieke vereisten.

Optie 3 krijgt de voorkeur omdat ze de administratieve vereisten voor beroepsbeoefenaren afkomstig uit niet-regulerende landen zou vereenvoudigen.

² Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren, PB 2008/C 111/01.

³ Zaak C-330/03 van 19 januari 2006, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie 2006 pagina I-801*.

4.5. Migratie op tijdelijke basis

De invoering van een specifiek stelsel voor vrije grensoverschrijdende dienstverrichting was de belangrijkste vernieuwing in de richtlijn betreffende beroepskwalificaties uit 2005. De bevoegde overheden maakten echter melding van beperkte ervaring. Dat kan verband houden met de wettelijke vereisten die beroepsbeoefenaren opgelegd worden en met het gebrek aan duidelijkheid van sommige bepalingen.

4.5.1. Vereisten voor beroepsbeoefenaren uit niet-regulerende lidstaten

De volgende opties worden voorgesteld: 1). Geen actie; 2). Verbreding van het concept van “gereguleerde opleiding”; 3). Vrijstelling van beroepsbeoefenaren die consumenten begeleiden.

Optie 3 biedt flexibiliteit en een efficiëntere oplossing, ook al blijft die beperkt tot een geringer aantal beroepsbeoefenaren. Activiteiten die risico's voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid inhouden, zouden van optie 3 uitgesloten moeten worden.

4.5.2. Tijdelijke mobiliteit met voorafgaande controle van de kwalificaties

Diverse opties staan ter discussie: 1). Geen actie; 2). De lidstaten stellen een lijst samen van beroepen met implicaties voor de gezondheid en veiligheid; 3). De Commissie stelt een lijst samen van beroepen met implicaties voor de gezondheid en veiligheid.

Optie 2 zou de voorkeur moeten krijgen omdat ze zonder veel aanvullende kosten de bestaande bepalingen verduidelijkt.

4.5.3. Gebrek aan duidelijkheid over het toepassingsgebied van het stelsel

In de effectbeoordeling worden de volgende opties in overweging genomen: 1). Geen actie; 2). De bevoegde overheden een richtsnoer geven; 3). Specificatie van een maximumduur of -frequentie voor de “tijdelijke en incidentele dienstverrichting”.

Optie 2 krijgt de voorkeur omdat ze overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof een niet-bindende en flexibele oplossing biedt en tegelijk in de noodzakelijke begeleiding van de bevoegde overheden voorziet.

4.6. Toepassingsgebied van de richtlijn

De richtlijn is maar tot op zekere hoogte van toepassing op houders van kwalificaties uit derde landen en is niet van toepassing op gedeeltelijk gekwalificeerde beroepsbeoefenaren en notarissen.

4.6.1. Gedeeltelijk gekwalificeerde beroepsbeoefenaren

De volgende opties worden besproken: 1). Geen actie; 2). Uitbreiding van het toepassingsgebied van de Richtlijn; 3). Optie 2 en verduidelijking van de toestand in de lidstaat van herkomst.

Optie 3 biedt de efficiëntste oplossing omdat ze zowel de migratie van beroepsbeoefenaren naar de ontvangende lidstaat en lidstaat van oorsprong alsook hun terugkeer naar de lidstaat van oorsprong organiseert.

4.6.2. *Kwalificaties van derde landen*

Drie opties worden besproken: 1). Geen actie; 2). De vereiste beroepservaring van 3 jaar op 2 jaar brengen; 3). Uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot de erkenning van kwalificaties van derde landen (voor de eerste erkenning).

Optie 1 verdient de voorkeur omdat de twee andere opties niet door de lidstaten gesteund worden en op dit ogenblik te ambitieus blijken.

4.6.3. *Notarissen*

Bij de effectbeoordeling worden de volgende opties in overweging genomen: 1). Geen actie; 2). Uitsluiting van notarissen uit de richtlijn; 3). Uitbreiding van de richtlijn tot gevallen van vestiging; 4). Vastlegging van een beperkt toepassingsgebied voor de dienstverrichting; 5). Volledige toepassing van de richtlijn.

Optie 4 beantwoordt het best aan het specifieke karakter van het beroep.

4.7. Bescherming van patiënten

De volksgezondheid kwam uit de evaluatie van de richtlijn als een bijzondere kwestie naar voren.

4.7.1. *Garanties voor het statuut van beroepsbeoefenaren*

Sommige belanghebbenden en zelfs enkele regeringen stelden voor om permanente bijscholing verplicht te maken in het kader van de richtlijn voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. De bevoegde overheden maken zich ook zorgen over artsen en verpleegkundigen die jarenlang niet meer in de praktijk gestaan hebben en misschien als gevolg van tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties hun beroep niet mogen uitoefenen.

De volgende opties worden aangegeven: 1). Geen actie; 2). Toevoeging van nieuwe vereisten aan de permanente bijscholing en recente beroepservaring; 3). Toevoeging van nieuwe vereisten in verband met recente beroepservaring; 4). Invoering van een waarschuwingsmechanisme in combinatie met een verhoogde transparantie tussen de lidstaten aangaande de permanente bijscholing.

Optie 4 geniet de voorkeur omdat ze effectief het risico verkleint dat gezondheidswerkers van de ene lidstaat naar de andere trekken, terwijl ze hun beroep niet meer mogen uitoefenen.

4.7.2. *Garanties in verband met taalvaardigheden*

De talenkennis van beroepsbeoefenaren ligt gevoelig bij de patiënten. De richtlijn legt de beroepsbeoefenaren een verplichting op, maar schrijft geen bijzondere middelen voor waarmee de lidstaten deze verplichting moeten afdwingen. In dat opzicht werd enige bezorgdheid geuit met betrekking tot beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg.

In de effectbeoordeling worden de volgende opties geanalyseerd: 1). Geen actie; 2). Invoering van een stelselmatige toetsing van de talenkennis van beroepsbeoefenaren in het gezondheidswezen en de harmonisering ervan op EU-niveau; 3). Verduidelijking van de regels inzake de wijze waarop de toetsing van de talenkennis van beroepsbeoefenaren op individuele basis moet gebeuren.

Optie 3 krijgt de voorkeur omdat ze een evenwicht waarborgt tussen enerzijds de noodzaak om de veiligheid van patiënten te garanderen en anderzijds de vereiste efficiëntie van de erkenningsprocedures.

4.8. Gebrek aan transparantie en rechtvaardiging van kwalificatievereisten in gereguleerde beroepen

Binnen de EU zijn 800 beroepsgroepen gereguleerd. De voor gereguleerde beroepen voorbehouden taken en het soort vereiste kwalificatie kan van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen.

In het licht van het huidige debat over het aantal gereguleerde beroepen (en op het verzoek van het Europees Parlement om het aantal te verlagen) lijkt het in de eerste plaats noodzakelijk om een grotere transparantie en rechtvaardiging van de gereguleerde beroepen te garanderen.

Bij de effectbeoordeling worden de volgende opties onderzocht: 1). Geen actie op EU-niveau; 2). Verzekering van een grotere transparantie in verband met de reglementering van de beroepen; 3). Optie 2 en organisatie van een wederzijdse evaluatie; 4). Optie 2 en invoering van een specifiek regime voor beroepen die in slechts een enkele lidstaat gereguleerd zijn.

Optie 3 verdient de voorkeur omdat ze de transparantie effectief verhoogt en de lidstaten aanmoedigt om hun nationale regelgeving te evalueren en te vergelijken.

5. TOTALE IMPACT VAN HET PAKKET

Beleidsalternatieven worden zodanig gecombineerd dat ze de interne samenhang van het initiatief garanderen. Er wordt altijd rekening gehouden met de gevolgen voor de belanghebbenden alsook met de administratieve belasting en de nalevingskosten die voortvloeien uit de beleidsalternatieven die de voorkeur genieten.

6. BEWAKING EN EVALUATIE

Er zijn specifieke indicatoren in het leven geroepen om de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn te monitoren. Tevens zijn verslagleggingsverplichtingen voorzien om de werking van de verschillende erkenningsystemen te evalueren.