EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.5.2020
COM(2020) 191 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de uitvoering van bepaalde nieuwe elementen ingevoerd bij Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening")

{SWD(2020) 79 final}

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 2
2. MODERNISERING VAN DE REGELS OM VEILIGE MOBILITEIT IN DE 21E EEUW TE VERGEMAKKELIJKEN 4
3. UITVOERING IN DE NIEUWE LIDSTATEN 8
3.1 Steun voor omzetting 8
3.2 Vertragingen in omzetting en handhavingsmaatregelen 8
3.3 Uitvoering in de lidstaten: stand van zaken 10
Omzetting van geharmoniseerde minimumopleidingseisen voor "sectorale" beroepen 11
Gemeenschappelijke opleidingsbeginselen (kaders of proeven) 13
Algemeen stelsel van erkenning en tijdelijke verrichting van diensten 15
Gedeeltelijke toegang 16
Taalproeven 17
Stages 18
Informatiesysteem interne markt 19
Europese beroepskaart en het waarschuwingsmechanisme 20
Toegang tot online-informatie, procedures en terugdringing van bureaucratie 23
Transparantieverplichtingen 25
4. RESULTATEN VAN HET SPECIALE MODERNISERINGSPROGRAMMA VOOR ROEMEENSE ZIEKENVERPLEGERS 29
5. RECENTE ONTWIKKELINGEN 31
6. CONCLUSIES 34

1. INLEIDING

Het doel van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties[1] was de regelingen voor onderlinge erkenning van beroepskwalificaties te vereenvoudigen door de sinds de jaren 1960 vastgestelde specifieke richtlijnen te consolideren. In haar mededeling van 27 oktober 2011[2] wees de Commissie op de noodzaak om het recht van de Unie op dit gebied verder te moderniseren. Daarom heeft zij op 20 november 2013 Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU[3] vastgesteld, die een aantal veranderingen teweegbracht in het kader van de erkenning van beroepskwalificaties om de veilige mobiliteit van beroepsbeoefenaren in heel Europa te vergemakkelijken[4].

Dit verslag is gebaseerd op artikel 60, lid 2, van de herziene richtlijn. Het omvat alle belangrijke aspecten betreffende de modernisering van de EU-wetgeving op dit gebied, inclusief de specifieke uitvoeringskwesties bedoeld in de tweede alinea van artikel 60, lid 2 (de Europese beroepskaart, de modernisering van de kennis, vaardigheden en competenties voor "sectorale" beroepen en de gemeenschappelijke opleidingsbeginselen). In het verslag worden de resultaten gepresenteerd van het speciale moderniseringsprogramma voor Roemeense ziekenverplegers, die de basis zullen vormen voor de beoordeling van de bepalingen betreffende het stelsel van verworven rechten dat van toepassing is op Roemeense verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers. In het laatste gedeelte van het verslag zijn verscheidene conclusies opgenomen.

Het verslag is gebaseerd op een overzicht van nationale omzettingsmaatregelen die de lidstaten aan de Commissie hebben gezonden overeenkomstig artikel 3, lid 5, van Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU[5], tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten inzake de toepassing van de herziene richtlijn[6] en door de Commissie verzamelde informatie bij het controleren en handhaven van de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten.

Dit verslag vormt geen volledige evaluatie in de zin van de "Better Regulation Guidelines" (richtsnoeren voor betere regelgeving)[7]. Het gaat vergezeld van een werkdocument dat bestaat uit de volgende delen:

- Deel I (Uitvoeringsplan 2014);
- Deel II (Omzetting van Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU in de lidstaten);

[1] PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.

[2] "Akte voor de interne markt: Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen 'Samen werk maken van een nieuwe groei'", COM(2011) 206 final.

[3] PB L 354 van 28.12.2013, blz. 132.

[4] Richtlijn 2005/36/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU wordt "de herziene richtlijn" genoemd.

[5] Beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NIM/?uri=celex:32013L0055

[6] Overeenkomstig artikel 60, lid 1, van de herziene richtlijn leggen de lidstaten vanaf 20 oktober 2007 om de twee jaar een verslag over de toepassing van het ingevoerde stelsel aan de Commissie voor. Deze verslagen bevatten een statistisch overzicht van de genomen besluiten, alsmede een beschrijving van de voornaamste problemen die uit de toepassing van de richtlijn voortvloeien.

[7] (SWD(2017)350) Werkdocument van de diensten van de Commissie – "Better Regulation Guidelines".

- Deel III (Belangrijkste opgeworpen kwesties in inbreukprocedures betreffende onverenigbaarheid van nationale bepalingen met de herziene richtlijn);
- Deel IV (Statistieken van het gebruik van het Informatiesysteem interne markt), en
- Deel V (Resultaten van het speciale moderniseringsprogramma voor Roemeense ziekenverplegers).

2. MODERNISERING VAN DE REGELS OM VEILIGE MOBILITEIT IN DE 21E EEUW TE VERGEMAKKELIJKEN

De veranderingen die bij Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU zijn aangebracht, waren gericht op de modernisering van het kader voor de erkenning van beroepskwalificaties en de aanpassing ervan aan een veranderende arbeidsmarkt. Er is sterk de nadruk gelegd op het gebruik van moderne technologie voor erkenningsprocedures om de bureaucratie te verminderen en om de formaliteiten die beroepsmobiliteit in Europa mogelijk maken te versnellen. Het doel was om het voor beroepsbeoefenaren makkelijker te maken hun kwalificaties te laten erkennen, en tegelijkertijd meer bescherming voor consumenten en burgers te garanderen.

In dit gedeelte worden de belangrijkste veranderingen uiteengezet die bij Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU zijn ingevoerd.

Geharmoniseerde minimumopleidingseisen voor "sectorale" beroepen actualiseren

De **geharmoniseerde minimumopleidingseisen** voor "sectorale" beroepen (artsen, ziekenverplegers, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten) zoals omschreven in de herziene richtlijn zijn geactualiseerd om veranderingen in de beroepen en in het onderwijs op deze gebieden erin te verwerken. De wijzigingen betreffen de bepalingen inzake de toelatingseisen voor de opleiding, de minimale opleidingsduur, de lijsten van minimumkennis, vaardigheden en competenties en de lijsten van minimumberoepsactiviteiten voorbehouden aan bepaalde beroepen.

Hoewel de bepalingen inzake kennis, vaardigheden en competenties beperkt zijn gewijzigd, zijn de minimumstudieprogramma's zoals opgenomen in bijlage V bij de herziene richtlijn niet overeenkomstig gewijzigd. Bij de herziene richtlijn worden **bevoegdheden gedelegeerd** aan de Commissie voor de verdere actualisering van de vereiste kennis en vaardigheden en van de lijsten van vakgebieden in bijlage V bij de herziene richtlijn. Deze actualisering kon alleen, indien nodig, in een later stadium en in het licht van algemeen erkende wetenschappelijke en technische vooruitgang plaatsvinden.

Door de gedelegeerde bevoegdheden kan de Commissie ook de volgende aspecten van bijlage V actualiseren: de minimale opleidingsduur voor medische en tandheelkundige specialismen[8], categorieën medische en tandheelkundige specialismen[9] en de lijsten met opleidingstitels die voldoen aan de minimumopleidingseisen[10].

Op7 mei 2018 publiceerde de Commissie haar eerste verslag inzake het gebruik van haar gedelegeerde bevoegdheden[11]. De bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen die aan de Commissie is verleend, werd later stilzwijgend verlengd tot januari 2024.

Nieuwe platformen voor automatische erkenning

[8] Artikel 25, lid 5, en artikel 35, lid 2, van de herziene richtlijn.
[9] Artikel 26 en artikel 35, lid 5, van de herziene richtlijn.
[10] Artikel 21 bis van de herziene richtlijn.
[11] COM(2018) 263 final.

Met de herziene richtlijn ontstond de mogelijkheid **gemeenschappelijke opleidingsbeginselen** (kaders of proeven) vast te stellen en het systeem van automatische erkenning uit te breiden naar nieuwe beroepen. Met dit nieuwe systeem kunnen beroepsorganisaties en regelgevende instanties van de lidstaten komen tot een gemeenschappelijk geheel van kennis, vaardigheden en competenties (of een proeve van bekwaamheid) vereist voor de uitoefening van een beroep. Op basis hiervan kunnen ze een gemeenschappelijk opleidingskader of gemeenschappelijke opleidingsproef voorstellen aan de Commissie. Kwalificaties die onder deze gemeenschappelijke opleidingskaders (of gemeenschappelijke opleidingsproeven) zijn verworven, worden automatisch erkend in de andere lidstaten. Deze mogelijkheid is van toepassing op zaken waarbij het beroep (of de opleiding voor het beroep) al gereglementeerd is in ten minste een derde van de lidstaten.

Vereenvoudiging van vestiging en verrichting van diensten in een andere lidstaat

In de herziene richtlijn worden tevens specifieke problemen in verband met de beoordeling van aanvragen voor erkenning overeenkomstig het **algemeen stelsel** van erkenning opgelost, met name wat betreft de modernisering van kwalificatieniveaus, de mobiliteit van beroepsbeoefenaren tussen niet-reglementerende en reglementerende lidstaten en de organisatie van compenserende maatregelen. Er is in het bijzonder voor gezorgd dat kwalificatieniveaus alleen door de autoriteiten kunnen worden gebruikt als een eerste maatstaf en dat enkel verschillen in de niveaus niet kunnen worden gebruikt als grond voor de afwijzing van een erkenning[12]. De lidstaten kunnen geen compenserende maatregelen meer opleggen op basis van een kortere opleidingsduur (zij moeten substantiële verschillen in opleiding aantonen). Nationale autoriteiten moeten het gebruik van compenserende maatregelen naar behoren motiveren en ervoor zorgen dat er regelmatig proeven van bekwaamheid worden georganiseerd.

Zowel in het geval van vaststelling overeenkomstig het algemeen stelsel van erkenning als in het geval van tijdelijke verrichting van diensten hoeven beroepsbeoefenaren uit een **land waar een beroep niet is gereglementeerd** niet langer twee jaar beroepservaring in de tien voorafgaande jaren aan te tonen (één jaar vereiste **beroepservaring** is voldoende).

In de herziene richtlijn is ook verduidelijkt dat indiening van een verklaring voor **het tijdelijk en incidenteel verrichten van diensten** dienstverrichters het recht geeft op toegang tot en de uitoefening van hun beroep in de gehele ontvangende lidstaat. Ook wordt de termijn voor het verrichten van een controle van beroepskwalificaties overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de herziene richtlijn vóór de eerste dienstverrichting voor beroepen op het gebied van volksgezondheid en veiligheid herzien.

Nieuwe regels voor gedeeltelijke toegang, stages en taalproeven

[12] Er is slechts één uitzondering op deze regel, namelijk wanneer een beroepsbeoefenaar een kwalificatie op het laagste niveau heeft (a), maar toegang wil tot een beroep in het ontvangende land met een kwalificatievereiste op het hoogste niveau (e), kunnen de autoriteiten zijn/haar aanvraag voor erkenning weigeren.

Voortbordurend op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie[13] werd bij de herziene richtlijn het principe van **gedeeltelijke toegang** tot een beroep ingevoerd indien de werkzaamheden die vallen onder een gereglementeerd beroep van land tot land verschillen. Dit kan nuttig zijn voor beroepsbeoefenaren in een volwaardige sector van de economie die in de lidstaat waar zij naartoe willen verhuizen geen op zichzelf staand beroep is.

Met de herziene richtlijn zijn de lidstaten nu verplicht om **beroepsstages te erkennen** die in andere lidstaten zijn verricht wanneer deze stageperiode verplicht is om toegang te krijgen tot een gereglementeerd beroep.

De lidstaten kunnen hiermee ook systematische **taalproeven** uitvoeren voor beroepen die implicaties hebben voor de veiligheid van patiënten. Taalproeven worden pas uitgevoerd nadat de lidstaat de kwalificatie heeft erkend, worden beperkt tot de kennis van één officiële administratieve taal van de ontvangende lidstaat en zijn evenredig met de uit te oefenen activiteit.

Het verplichte gebruik van het Informatiesysteem interne markt

In de richtlijn wordt gebruikgemaakt van het verplichte Informatiesysteem interne markt (**IMI**), zowel voor **administratieve uitwisselingen** als voor de **vermelding van de kwalificaties** die nodig zijn om te voldoen aan de geharmoniseerde minimumopleidingseisen, d.w.z. de in bijlage V bij de herziene richtlijn genoemde kwalificaties. Bovendien is het IMI het platform voor aansturing van de twee nieuwe instrumenten uit de nieuwste herziening van de richtlijn, de **Europese beroepskaart** en het **waarschuwingsmechanisme**.

Nieuwe instrumenten voor het vergemakkelijken van de veilige mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de hele EU

De **Europese beroepskaart** is een innovatief instrument in de vorm van een elektronisch certificaat dat gericht is op de vereenvoudiging van erkenningsprocedures. Het is gebaseerd op een nauwere samenwerking tussen de lidstaat van oorsprong en de ontvangende lidstaat en op het systematische gebruik van het IMI, overeenkomstig het beleid van de Commissie ter stimulering van de digitale eengemaakte markt. De Europese beroepskaart kan beschikbaar worden gemaakt voor de beroepen die voldoen aan voorwaarden op het gebied van mobiliteit (of potentiële mobiliteit), het aantal reglementerende lidstaten en het belang van belanghebbenden[14].

Om te waarborgen dat groeiende beroepsmobiliteit niet ten koste gaat van de consument en de veiligheid van patiënten, is in de herziene richtlijn bepaald dat er proactieve **waarschuwingen** worden verzonden aan alle lidstaten over beroepsbeoefenaren met beperkte toegang tot een beroep dat te maken heeft met gezondheid of kinderen, en over beroepsbeoefenaren die geprobeerd hebben valse documenten te gebruiken bij hun aanvraag.

[13] Arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, ECLI:EU:C:2006:45.

[14] Artikel 4 bis, lid 7, van de herziene richtlijn.

Gemakkelijkere toegang tot informatie en procedures en terugdringing van bureaucratie

Lidstaten hebben een duidelijke verplichting om alle **informatie** betreffende de erkenning van kwalificaties voor alle gereglementeerde beroepen te verstrekken via de **één-loketten,** die zijn ingesteld overeenkomstig Richtlijn 2006/123/EG[15] (de dienstenrichtlijn) en al van toepassingen waren toen Richtlijn 2005/36/EG werd herzien. Beroepsbeoefenaren moeten **de procedures en formaliteiten** in de herziene richtlijn online kunnen afwikkelen via de één-loketten of de voor het beroep bevoegde autoriteiten. **Assistentiecentra** in elke lidstaat moeten advies en bijstand verstrekken bij individuele gevallen.

Meer transparantie over regelgeving

De lidstaten moesten informatie geven over hun bestaande gereglementeerde beroepen en beroepen die een controle van kwalificaties voorafgaand aan de eerste verrichting van tijdelijke of incidentele diensten vereisen, en die informatie actueel houden. Daarnaast verrichtten de lidstaten een wederzijdse beoordeling van de door hen ingestelde belemmeringen om de toegang tot en de uitoefening van gereglementeerde beroepen te beperken. Met de herziene richtlijn werden doorlopende verplichtingen voor de lidstaten geïntroduceerd om verslag uit te brengen over ingetrokken of versoepelde eisen en nieuwe of aangepaste eisen, met toelichtingen op hun evenredigheid.

[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).

3. UITVOERING IN DE NIEUWE LIDSTATEN

3.1 Steun voor omzetting

De Commissie onderkende dat een tijdige en behoorlijke uitvoering van de herziene richtlijn essentieel was om van de modernisering en het nieuwe kader voor de erkenning van kwalificaties een succes te maken en heeft alles in het werk gesteld om de activiteiten van de lidstaten te ondersteunen. De bij de richtlijn ingestelde deskundigengroepen[16] zijn regelmatig bijeengekomen en de Commissie heeft bilaterale bijeenkomsten gehouden met de lidstaten. Om meer bekendheid te geven aan en van gedachten te wisselen over de belangrijkste aspecten van de moderniseringsactiviteiten, organiseerde de Commissie een conferentie op hoog niveau[17] met de actieve deelname van het Europees Parlement, de Raad en verschillende beroepsorganisaties en bevoegde autoriteiten. Vanuit een meer technisch oogpunt organiseerde de Commissie verschillende omzettingsworkshops met deskundigen uit de lidstaten om de belangrijkste wijzigingen te bespreken. Ook nam zij deel aan nationale uitvoeringsworkshops. De Commissie heeft haar bijstand aan de lidstaten op hun verzoek voortgezet, overeenkomstig de in het uitvoeringsplan beschreven maatregelen (zie deel I van het werkdocument van de diensten van de Commissie).

Parallel hieraan werkte de Commissie nauw samen met de lidstaten om te zorgen voor een goede uitvoering van de nieuwe verplichtingen wat betreft transparantie, wederzijdse beoordeling en evenredigheidsbeoordeling van hun gereglementeerde beroepen overeenkomstig artikel 59 van de herziene richtlijn.

De Commissie heeft (bijgestaan door een externe contractant) tevens een grondige (conformiteits-/) kwaliteitscontrole op de door de lidstaten meegedeelde nationale wetgeving uitgevoerd.

3.2 Vertragingen in omzetting en handhavingsmaatregelen

De omzettingstermijn voor Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU was 18 januari 2016. De meeste lidstaten hadden de omzetting niet binnen de termijn voltooid. Uit tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten voor de periode 2016-2018 blijkt dat lidstaten met een niet-gecentraliseerde aanpak van de uitvoering (via federale, regionale of provinciale wetten) te maken kregen met een hogere administratieve last als gevolg van de noodzaak tot aanpassing van een groot wetgevingscorpus en de samenwerking met en het betrekken van een groter aantal verantwoordelijke autoriteiten. Lidstaten met relatief minder erkenningsbesluiten wezen op de complexiteit van de erkenningsprocedures en de moeilijkheden bij het vinden en behouden van de vereiste deskundigheid.

Deel II van het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerder overzicht van meldingen van de lidstaten inzake nationale omzettingsmaatregelen.

[16] Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties.

[17] Conferentie “Modernisation of the Professional Qualifications Directive: safe mobility” (Brussel, 12.2.2014).

Kort na het verstrijken van de omzettingstermijn volgden er inbreukprocedures. [18] Een aanzienlijk aantal lidstaten was te laat met het voltooien van de omzetting. De Commissie sloot in maart 2018 de laatste inbreukzaken wegens niet-mededeling af. Vervolgens controleerde de Commissie de naleving van meegedeelde nationale regelgeving en administratieve praktijken aan de hand van de vereisten in de herziene richtlijn. Waar nodig werden inbreukprocedures ingeleid.

Op 19 juli 2018 heeft de Commissie een eerste reeks inbreukprocedures ingesteld tegen 27 lidstaten[19] wegens onverenigbaarheid van hun nationale wetgeving en praktijken met de herziene richtlijn[20]. Deze serie inbreukprocedures ("1e reeks") betrof nieuwe kwesties die cruciaal waren voor de werking van de herziene richtlijn, met name de nieuwe Europese beroepskaart, het waarschuwingsmechanisme, de gedeeltelijke toegang tot een beroepsactiviteit, de evenredigheid van taalvereisten en de vestiging van assistentiecentra. Daarnaast wees de Commissie op kwesties die verband houden met de transparantie en de evenredigheid van belemmeringen in de reglementering van professionele dienstverlening, als vervolg op haar mededeling van januari 2017 inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening[21].

De Commissie heeft de reacties van de lidstaten op de voornoemde aanmaningsbrieven beoordeeld en op 7 maart 2019 vervolgstappen ondernomen in de inbreukprocedures tegen 26 lidstaten. Zij zond met redenen omklede adviezen aan 24 lidstaten[22] en aanvullende aanmaningsbrieven aan 2 lidstaten[23] vanwege onverenigbaarheid van hun nationale wetgeving en praktijken met de herziene EU-regels inzake de erkenning van beroepskwalificaties[24]. Deze procedures lopen nog, met uitzondering van een zaak die werd gesloten als gevolg van naleving door de betreffende lidstaat.

Op 24 januari 2019 leidde de Commissie een tweede serie inbreukprocedures in ("2e reeks") tegen 27 lidstaten[25] betreffende verenigbaarheid van hun nationale regels en praktijken met andere belangrijke bepalingen in de richtlijn, waaronder naleving van de regels inzake vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten, beroepen die profiteren van automatische erkenning op basis van geharmoniseerde minimumopleidingseisen, documentatie en formaliteiten, erkenning van beroepsstages en administratieve samenwerking[26]. Op 27 november 2019 zond de Commissie met redenen omklede adviezen

[18] De Commissie heeft in maart 2016 22 zogeheten zaken wegens niet-mededeling ingeleid. Zie COM-persberichten MEMO/16/3125 en IP/17/4773.
[19] Alle EU-lidstaten behalve Litouwen.
[20] Zie COM-persbericht MEMO/18/4486.
[21] COM/2016/0820 final.
[22] België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
[23] Estland en Letland.
[24] Zie COM-persbericht MEMO/19/1472.
[25] Alle lidstaten behalve Denemarken.
[26] Zie COM-persbericht IP/19/467.

aan 22 lidstaten[27] en aanvullende aanmaningsbrieven aan 4 lidstaten[28]. Deze procedures lopen nog.

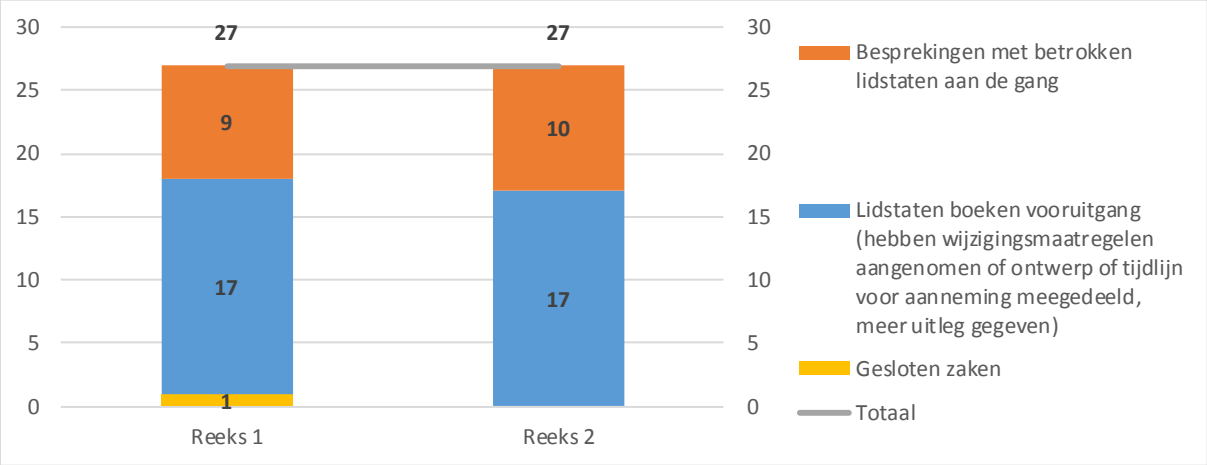
Hoewel deze handhavingsactiviteiten gericht waren op de belangrijkste veranderingen die bij Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU zijn aangebracht, werd hiermee ook de algehele uitvoering van de herziene richtlijn in de nationale rechtskaders aangepakt. Het was de eerste uitgebreide en systematische analyse van het nationale rechtskader voor de erkenning van kwalificaties overeenkomstig de richtlijn.

Daarnaast ontvingen alle 28 lidstaten op 6 juni 2019 specifieke aanmaningsbrieven met het verzoek de werking van hun één-loketten op grond van de dienstenrichtlijn te verbeteren. Dit betrof ook informatie en procedures in verband met de erkenning van kwalificaties (artikel 57 en artikel 57 bis van de herziene richtlijn) met het oog op het bieden van gebruiksvriendelijke één-loketsystemen voor dienstverrichters en beroepsbeoefenaren[29]. Deze inbreukprocedures lopen nog.

3.3 Uitvoering in de lidstaten: stand van zaken

Uit de beoordeling door de Commissie van nationale omzettingsmaatregelen en de getroffen maatregelen voor handhaving van de regels, bleek dat de lidstaten met wisselend succes vooruitgang boeken in de uitvoering van de herziene richtlijn. De inspanningen van de lidstaten zijn daadwerkelijk verbeterd door de handhavingsactiviteiten van de Commissie, zoals weergegeven in grafiek 1 hieronder.

Grafiek 1. Aantal gevallen waarin lidstaten vooruitgang boeken vs. aantal gevallen waarin besprekingen met de betreffende lidstaten inzake één of meer niet-nalevingskwesties nog lopen (maart 2020)



In het onderstaande deel wordt een overzicht gegeven van de uitvoering van de herziene richtlijn in de lidstaten, inclusief de belangrijkste wijzigingen die zijn ingevoerd om de regels te actualiseren. Het overzicht is gebaseerd op de belangrijkste bevindingen van de

[27] Alle lidstaten behalve Denemarken, België, Duitsland, Malta en Spanje.
[28] Spanje en België (10 oktober 2019); Malta en Duitsland (27 november 2019).
[29] Zie COM-persbericht MEMO/19/2772.

bovengenoemde activiteiten, met name de conformiteitsbeoordeling en andere beschikbare informatie. Deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerder overzicht van de belangrijkste kwesties die in de inbreukprocedures zijn opgeworpen.

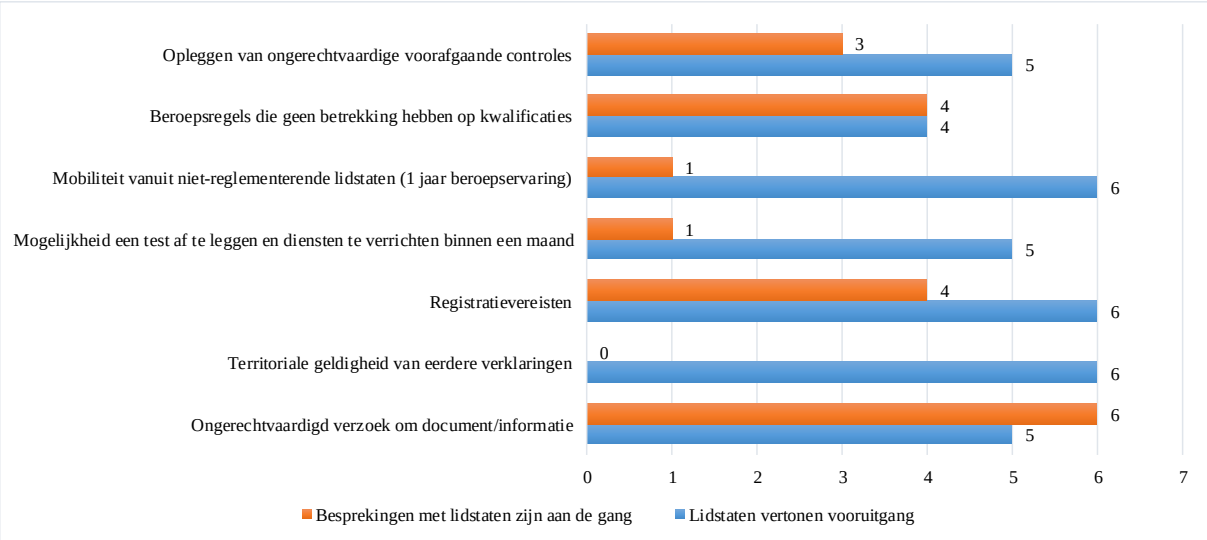
Omzetting van geharmoniseerde minimumopleidingseisen voor "sectorale" beroepen

De geharmoniseerde minimumopleidingseisen (toelatingseisen, de minimale opleidingsduur, de lijsten van minimumkennis, vaardigheden en competenties en de lijst van minimaal gereserveerde beroepsactiviteiten) vormen de basis voor de automatische erkenning van kwalificaties tussen lidstaten. Bovendien kunnen beroepsbeoefenaren profiteren van automatische erkenning door middel van algemene of specifieke verworven rechten.

De beoordeling door de Commissie van nationale omzettingsmaatregelen toont aan dat de uitvoering in de lidstaten van geactualiseerde **geharmoniseerde minimumopleidingseisen** voor "sectorale" beroepen in het algemeen toereikend was. De Commissie moest echter inbreukmaatregelen treffen om een aantal specifieke kwesties aan te pakken. In reactie op de aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen deelden de lidstaten in de meeste gevallen de noodzakelijke wijzigingen van hun nationale bepalingen mee of gaven zij een specifiek tijdschema voor het vaststellen van die wijzigingen. Er lopen nog besprekingen met de resterende lidstaten.

Niet-nalevingskwesties in specifieke lidstaten hadden met name betrekking op de belangrijkste vraagstukken zoals weergegeven in grafiek 2 hieronder (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel "Sectorale beroepen"):

Grafiek 2. Aantal lidstaten betrokken bij de belangrijkste niet-nalevingskwesties wat betreft sectorale beroepen (maart 2020)



Mogelijke toekomstige actualisering (door middel van gedelegeerde handelingen) van de vereiste kennis en vaardigheden en van de lijsten van vakgebieden

Bij de herziene richtlijn worden bevoegdheden gedelegeerd aan de Commissie voor de verdere actualisering van de vereiste kennis en vaardigheden en van de lijsten van vakgebieden in bijlage V bij de herziene richtlijn indien nodig, en met het oog op algemeen erkende wetenschappelijke en technische vooruitgang.

In deze context heeft de Commissie in 2017-2018 gelijktijdig met de evaluatie van nationale omzettingsmaatregelen opdracht gegeven tot de uitvoering van een onderzoek om achtergrondinformatie en een onafhankelijke beoordeling te verkrijgen om vervolgens een geïnformeerde beslissing te nemen over de vraag of verdere veranderingen aan de herziene richtlijn voor verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers nodig zijn en zo ja, in welke mate[30].

Met het onderzoek worden de huidige nationale eisen in de EU, de EVA-staten (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) en het Verenigd Koninkrijk in kaart gebracht met betrekking tot theoretisch en klinisch onderwijs voor verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers en de kennis en vaardigheden die zij tijdens die opleiding zouden moeten verwerven. Het in kaart brengen is gericht op het vaststellen van bestaande eisen in lidstaten die verder gaan dan de minimumopleidingseisen vastgesteld in de herziene richtlijn. Er wordt beoordeeld of deze eisen een aanpassing zijn van algemeen erkende wetenschappelijke en technische vooruitgang. Het onderzoek omvat ook een beoordeling van de in kaart gebrachte eisen en suggesties inzake de noodzaak tot het al dan niet herzien van de vereiste kennis en vaardigheden en de lijsten van vakgebieden voor verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers.

Op 12 november 2019 was er in Brussel een workshop voor belanghebbenden, waar de voorlopige resultaten van het onderzoek werden gepresenteerd en besproken met nationale autoriteiten, opleidingsinstellingen en vertegenwoordigers van de beroepen op nationaal en EU-/EVA-niveau. Op 27 november 2019 werden de lidstaten ook geconsulteerd over de voorlopige resultaten via de nationale coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties. Op 21 januari 2020 werden de voorlopige resultaten gepresenteerd voor bespreking bij de bijeenkomst van de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties.

De voorlopige resultaten van het onderzoek gestaafd met de input van belanghebbenden wijzen op een aantal suggesties voor mogelijke actualisering van de vereiste kennis en vaardigheden en van de lijst van vakgebieden voor verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers. Het onderzoek wordt in de loop van 2020 afgerond en gepubliceerd. Vervolgens zal de Commissie in de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties de definitieve bevindingen bespreken om de volgende stappen te bepalen.

[30] Aanbesteding nr. 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (afgesloten met een niet-toezeggingsverklaring) en nr. 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (onderzoek loopt nog).

Tegelijkertijd heeft de Commissie nog een aanbesteding uitgeschreven voor de beroepen van tandarts en apotheker[31]. Deze onderzoeken zullen gericht zijn op de noodzaak tot actualisering van de vereiste kennis en vaardigheden en de lijsten van vakgebieden voor deze beroepen.

Andere gedelegeerde handelingen voor "sectorale" beroepen

Op basis van artikel 21 bis, lid 4, van de herziene richtlijn is de Commissie tevens bevoegd tot het vaststellen van **gedelegeerde handelingen tot wijziging van de lijsten met opleidingstitels in bijlage V** bij de herziene richtlijn, die dient als basis voor automatische erkenning.

Na de nieuwste herziening van de richtlijn werd het gebruik van het IMI door de lidstaten verplicht voor het melden van nieuwe kwalificatiebenamingen voor sectorale beroepen die profiteren van automatische erkenning (en voor het melden van wijzigingen aan oude benamingen en opleidingsprogramma's)[32]. Daarom is een snelle melding van wijzigingen aan kwalificatiebenamingen via het IMI door lidstaten een noodzakelijke voorwaarde voor de Commissie om bijlage V te kunnen bijwerken. Volgens feedback van de lidstaten in hun tweejaarlijkse verslagen is het voor de werking van het stelsel van automatische erkenning essentieel om actuele lijsten te hebben van diploma's uit bijlage V.

Sinds 2014 heeft de Commissie de lijsten in bijlage V regelmatig geactualiseerd op basis van meldingen van de lidstaten via het IMI. Tot nu toe heeft de Commissie vier gedelegeerde besluiten tot wijziging van bijlage V bij de herziene richtlijn vastgesteld[33].

Meer informatie over het gebruik van het IMI door de individuele lidstaten voor melding van diploma's uit bijlage V is uiteengezet in deel IV (punt 2) van het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie.

Gemeenschappelijke opleidingsbeginselen (kaders of proeven)

Op 24 juni 2019 trad Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/907 van de Commissie van 14 maart 2019 tot vaststelling van een gemeenschappelijke opleidingsproef voor skileraren overeenkomstig artikel 49 ter van de herziene richtlijn in werking[34]. Dit is de eerste toepassing van het nieuwe instrument voor de uitvaardiging van gedelegeerde verordeningen.

De gemeenschappelijke opleidingsproef voor skileraren werd in nauw overleg met organisaties van skileraren uit alle geïnteresseerde EU-landen opgesteld. Het is een vrijwillig kader voor de automatische erkenning van kwalificaties van skileraren op grond van een

[31] Aanbesteding nr. 2019/S 144-353631 (afgesloten met een niet-toekenningsverklaring), aanbesteding beschikbaar op https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139

[32] Artikel 21 bis, lid 1, van de herziene richtlijn.

[33] Gedelegeerde besluiten (EU) 2016/790, (EU) 2017/2113, (EU) 2019/608 en (EU) 2020/548 van de Commissie.

[34] Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/907 van de Commissie van 14 maart 2019 tot vaststelling van een gemeenschappelijke opleidingsproef voor skileraren overeenkomstig artikel 49 ter van de herziene Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 145 van 4.6.2019, blz. 7).

formeel EU-rechtsinstrument. Skileraren die over een relevante kwalificatie beschikken, kunnen een test ter beoordeling van hun technische bekwaamheden en een test ter beoordeling van hun veiligheidscompetenties afleggen. Bij een succesvolle voltooiing van deze gestandaardiseerde tests kunnen skileraren profiteren van automatische erkenning terwijl opleiding en vaardigheden van hoog niveau zijn gewaarborgd. De Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/907 van de Commissie harmoniseert de nationale opleiding echter niet en legt de lidstaten ook geen aanvullende regels op. Voor skileraren die niet overeenkomstig de gemeenschappelijke opleidingsproef zijn gekwalificeerd, blijft de algemene regeling voor erkenning van kwalificaties overeenkomstig de herziene richtlijn van toepassing.

Naast deze eerste toepassing heeft de Commissie contact gehad met vertegenwoordigers van verschillende beroepen om mogelijkheden te onderzoeken voor de invoering van gemeenschappelijke opleidingsbeginselen.

Ongeveer dertig beroepsorganisaties hebben hun belangstelling voor gemeenschappelijke opleidingsbeginselen kenbaar gemaakt en vanuit de lidstaten kwamen er geen formele suggesties. Uit een verdere analyse van de blijken van belangstelling bleek dat een aantal van deze beroepen niet de vereiste drempelwaarde haalden van de lidstaten waar het beroep of de opleiding is gereglementeerd, bv. osteopaten, chiropractors en fitnessinstructeurs. Andere suggesties kunnen leiden tot uitbreiding van regelgeving op nationaal niveau, wat een negatief effect kan hebben op toegang tot beroepen en mobiliteit. Dergelijke maatregelen dragen uiteindelijk niet bij tot verwezenlijking van het hoofddoel van de gemeenschappelijke opleidingsbeginselen om het voor beroepsbeoefenaren makkelijker te maken van de ene lidstaat naar de andere te verhuizen.

De lidstaten die via de Groep van coördinatoren zijn geconsulteerd, waren voornamelijk positief over het opstellen van gemeenschappelijke opleidingsbeginselen voor ingenieurs en skileraren, maar terughoudend in het geval van andere beroepen.

De Commissie gaf opdracht tot twee onderzoeken naar de mogelijkheid van het ontwikkelen van gemeenschappelijke opleidingskaders. Eén onderzoek had betrekking op gezondheidszorgassistenten[35] (2015-2016) en het andere op ingenieurs[36] (2016-2017).

Er wordt in het onderzoek gewezen op een zekere mate van overeenstemming tussen lidstaten wat betreft een algemeen geheel aan kennis, vaardigheden en competenties van gezondheidszorgassistenten en het belang om de rol van gezondheidszorgassistenten in heel Europa te definiëren. Toch was er sprake van afwijkende standpunten wat betreft het vereiste opleidingsniveau, de te behalen kwalificatieniveaus, de uiteindelijke mate van zelfstandigheid van beroepsbeoefenaren en mogelijke onbedoelde gevolgen van de ontwikkeling van een dergelijk kader voor arbeidskrachten in de nationale gezondheidszorg en onderwijsstelsels.

Toen het beroep van ingenieur in kaart werd gebracht, werden er uiteenlopende regelgevingssystemen en een groot aantal ingenieursspecialismen vastgesteld. Uiteindelijk

[35] Core Competences of Healthcare Assistants in Europe (CC4HCA), beschikbaar op https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf

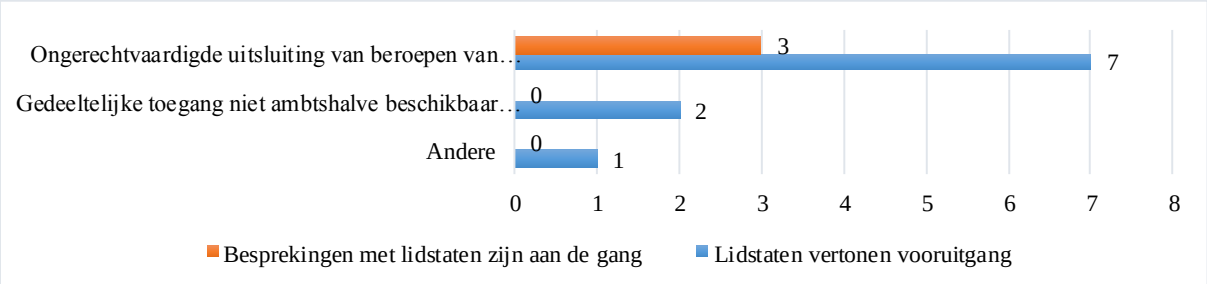
[36] Niet gepubliceerd.

kwam de nadruk in het project te liggen op civiele ingenieurs. Hoewel er eensgezindheid bestond over de ontwikkeling van het idee van een kader voor ingenieurs, waren verschillende belanghebbenden (met name niet-reglementerende lidstaten) en onderwijsaanbieders terughoudend wat betreft het proces en mogelijke gevolgen voor de reglementering van het beroep in niet-reglementerende landen en voor het onderwijsstelsel.

Algemeen stelsel van erkenning en tijdelijke verrichting van diensten

De herziening van het **algemeen stelsel van erkenning** is in bijna alle lidstaten naar tevredenheid omgezet, met uitzondering van verschillende gevallen van niet-naleving wat betreft veranderingen in kwalificatieniveaus, de nieuwe regels inzake mobiliteit van niet-gereglementeerde landen en de instelling van compenserende maatregelen. In veruit de meeste gevallen lieten de lidstaten vooruitgang zien door te reageren op inbreukmaatregelen en door specifieke oplossingen aan te reiken voor de opgeworpen kwesties. Voor een zeer klein aantal gevallen lopen de besprekingen met de betreffende lidstaten nog (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over "Algemeen stelsel van erkenning").

Grafiek 3. Aantal lidstaten betrokken bij de belangrijkste niet-nalevingskwesties wat betreft het algemeen stelsel van erkenning (maart 2020)

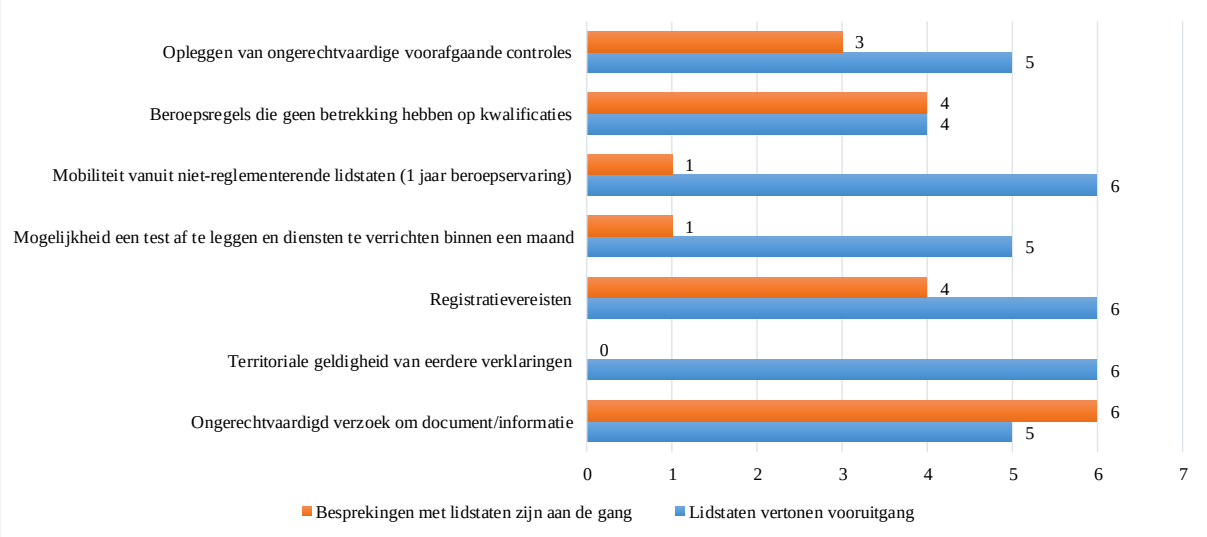


Zorgen voor een consistente en efficiënte uitvoering van de **verrichtingen van tijdelijke en incidentele diensten** in alle lidstaten ten behoeve van burgers en bedrijven is een belangrijk onderdeel van een efficiënte eengemaakte markt van diensten voor gereglementeerde beroepen. Dit is essentieel voor de toepassing van artikel 56 VWEU en voor de bescherming van de fundamentele vrijheid van dienstverlening.

De uitvoering van de herziene bepalingen van titel II van de herziene richtlijn inzake tijdelijke en incidentele verrichting van diensten gaf aanleiding tot bezorgdheid bij 21 lidstaten. Met acht lidstaten zijn de besprekingen nog aan de gang. De gevallen van niet-naleving in die lidstaten hadden met name betrekking op de belangrijkste kwesties zoals vermeld in grafiek 4

(zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over "Tijdelijke verrichting van diensten"):

Grafiek 4. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwesties (tijdelijke verrichting van diensten) (maart 2020)



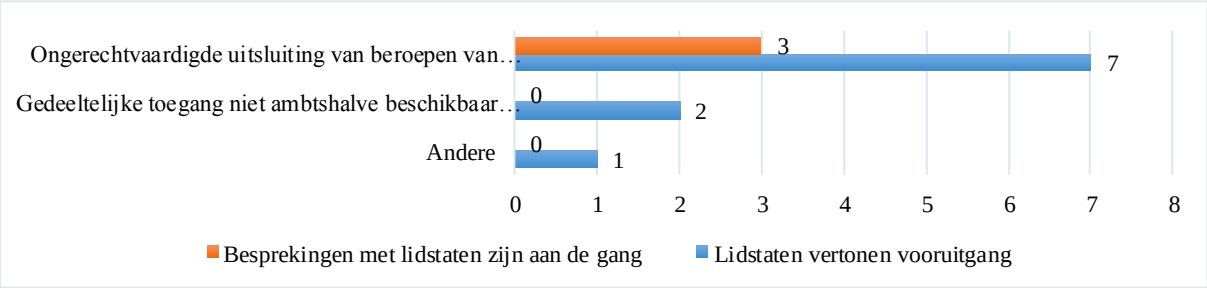
Naar aanleiding van de inbreukprocedure van de Commissie lopen er nog steeds besprekingen met verschillende lidstaten over kwesties als:

- ongerechtvaardigde onderzoeken naar de te verrichten diensten of verzoeken om documentatie die verder gaan dan wat is toegestaan uit hoofde van de herziene richtlijn;
- geldigheid van eerdere verklaringen op het hele grondgebied van de ontvangende lidstaat;
- registratievoorschriften die verder gaan dan wat is toegestaan uit hoofde van artikel 6 van de herziene richtlijn
- of mogelijkheden voor dienstverrichters om een proeve van bekwaamheid af te leggen en diensten te verrichten tijdens de maand die volgt op die waarin het besluit is getroffen.

Gedeeltelijke toegang

De uitvoering van de nieuwe regels inzake **gedeeltelijke toegang** gaf aanleiding tot bezorgdheid bij twaalf lidstaten. Met de handhavingsactiviteiten van de Commissie werden in het bijzonder de twee belangrijkste kwesties zoals hieronder besproken aangepakt (zie voor meer details deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over "Gedeeltelijke toegang").

Grafiek 5. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwesties (gedeeltelijke toegang) (maart 2020)



De eerste kwestie betrof de uitsluiting van bepaalde beroepen van het principe van gedeeltelijke toegang. De bepalingen voor gedeeltelijke toegang zijn niet van toepassing op beroepsbeoefenaren wier beroepskwalificaties automatisch erkend worden (zoals artsen, ziekenverplegers, ambachts-/handelsprofessionals, of beroepsbeoefenaars die profiteren van gemeenschappelijke opleidingsbeginselen). Toch zijn de bepalingen van de herziene richtlijn niet bedoeld om gedeeltelijke toegang uit te sluiten voor scheidbare delen van de werkzaamheden van "sectorale" beroepen. Dergelijke categorische uitsluiting van het principe van gedeeltelijke toegang zou niet in overeenstemming zijn met de jurisprudentie van het Europees Hof of met het evenredigheidsbeginsel in het kader van de fundamentele vrijheden[37]. Deze kwestie werd aan de orde gesteld bij tien lidstaten. In veel lidstaten is vooruitgang geboekt en met andere lidstaten lopen de besprekingen nog.

Ten tweede stond de Commissie erop dat gedeeltelijke toegang werd toegepast als ambtshalve beslissing en niet alleen op het specifieke en uitdrukkelijke verzoek van de aanvrager. De meeste individuen weten waarschijnlijk niet dat zij gedeeltelijk toegang tot een beroep kunnen krijgen. Wanneer hun aanvraag om erkenning voor toegang tot het volledige beroep wordt afgewezen, zullen ze daarom vaak niet om gedeeltelijke toegang verzoeken. In gevallen waarin gedeeltelijke toegang van toepassing kan zijn, moeten de bevoegde autoriteiten derhalve de mogelijkheid voor gedeeltelijke toegang in die erkenningsprocedure onderzoeken of de aanvrager in elk geval informeren over deze mogelijkheid. Dit werd aan de orde gesteld bij twee lidstaten, die vooruitgang hebben geboekt in het voorstellen van praktische oplossingen.

Het is ook interessant op te merken dat sommige lidstaten in hun tweejaarlijkse verslagen het probleem inzake toepassing van gedeeltelijke toegang aan de orde stellen wanneer de verordening alleen voorziet in beschermde beroepstitels (gezien het feit dat gedeeltelijke toegang voornamelijk betrekking heeft op toegang tot beroepsactiviteiten, en niet op de titels om die beroepen uit te oefenen).

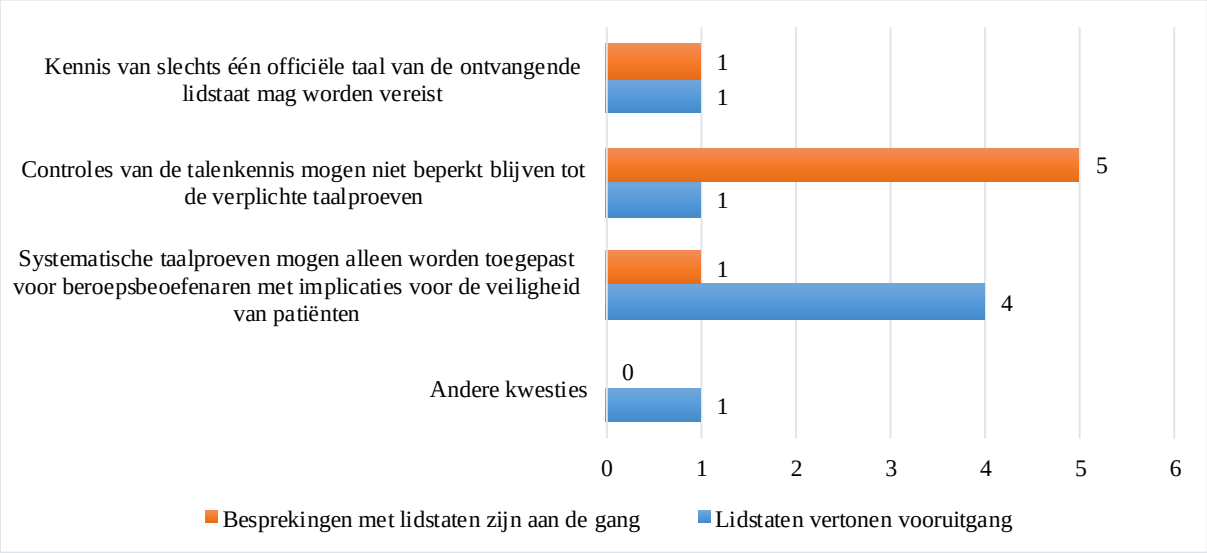
Taalproeven

De uitvoering van de nieuwe regels inzake **taalproeven** werd bij de handhaving voor ongeveer een derde van de lidstaten aan de orde gesteld en betrof specifieke belangrijke niet-

[37] Arrest van het Hof van Justitie van 27 juni 2013, Nasiopoulos, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430.

nalevingskwesties zoals weergegeven in grafiek 6 (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel “Taalproeven”).

Grafiek 6. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwesties (taalproeven) (maart 2020)



De handhavingsacties van de Commissie hadden tot doel er bijvoorbeeld voor te zorgen dat kennis van slechts één officiële taal van de ontvangende lidstaat vereist is en dat systematische taalproeven alleen worden toegepast voor beroepsbeoefenaren met implicaties voor de veiligheid van patiënten. Verschillende gevallen van lidstaten die taaltests verplichtten bleken zeer moeilijk te verhelpen en de meeste besprekingen met de betreffende lidstaten lopen nog. Op basis van de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie[38] drong de Commissie erop aan dat alleen wanneer het door de aanvrager geleverde bewijs (bv. taaldiploma’s van een instituut voor vreemde talen) niet afdoende was, taalkennis kon worden getest.

Stages

De Commissie stelde kwesties aan de orde in verband met de nieuwe regels inzake de **erkenning van beroepsstages** verricht in andere lidstaten. Er waren zeven gevallen van gemelde nationale wetgeving die niet voldeed aan de regels, vanwege niet-omzetting, een onjuiste uitvoering van de bepalingen voor stages of het niet publiceren van richtsnoeren inzake organisatie en erkenning van beroepsstages die in het buitenland zijn gevolgd. Hoewel de meeste lidstaten vooruitgang hebben geboekt in het aanpakken van de opgeworpen kwesties, vereist een aantal kwesties verdere follow-up met de betreffende lidstaten (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over “Stages”).

[38] Arrest van het Hof van Justitie van 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, punten 38-44 en Arrest van het Hof van Justitie van 5 februari 2015, Commissie/België, C-317/14, ECLI:EU:C:2015:63, punten 27-31. Het Hof van Justitie gaf duidelijk aan dat er sprake is van ongerechtvaardigde discriminatie als taalkundige kennis alleen kan worden bewezen door middel van een bepaald diploma, zoals een certificaat dat alleen in een bepaalde (provincie van een) lidstaat wordt afgegeven.

Informatiesysteem interne markt

Het IMI heeft bijgedragen tot de goede werking van Richtlijn 2005/36/EG sinds 2008 door nationale bevoegde autoriteiten in staat te stellen rechtstreeks, snel en eenvoudig te communiceren via een beveiligd onlineplatform en taalbarrières te slechten doordat het lijsten met voorvertaalde standaardvragen en -antwoorden bevat.

Door de inwerkingtreding van Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU werd het gebruik van het IMI verplicht voor zowel de administratieve uitwisselingen als de melding van kwalificatiebenamingen die voldoen aan geharmoniseerde minimumopleidingseisen zoals opgenomen in bijlage V bij de herziene richtlijn.

Punt 1 van deel IV van het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat statistische gegevens over het gebruik van het IMI-platform krachtens de richtlijn. Hieruit blijkt duidelijk dat het gebruik van het IMI voor de algemene administratieve samenwerking gestaag toeneemt (grafiek 1 van deel IV van het werkdocument van de diensten van de Commissie) en bijna is verdubbeld sinds 2016, toen het gebruik ervan verplicht werd (grafiek 2 van deel IV van het werkdocument van de diensten van de Commissie). Er zijn echter verschillen in de activiteiten van individuele lidstaten, waarvan sommige proactieve verzenders van verzoeken zijn en andere vooral ontvangers (grafiek 3 van deel IV van het werkdocument van de diensten van de Commissie). Hoewel het gemiddelde responspercentage vrij hoog blijft (ruim 96 %), zijn de responspercentages van een paar lidstaten zichtbaar lager. Het grootste verschil tussen lidstaten zit in hun gemiddelde responstijd (grafiek 4 van deel IV van het werkdocument van de diensten van de Commissie).

Ondoelmatig gebruik van IMI-verzoeken om informatie van verschillende lidstaten is een van de meest benoemde uitdagingen in de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten. Volgens nationale autoriteiten kan de uitwisseling van informatie doeltreffender, zijn de responstijden van sommige landen te lang en worden er in sommige gevallen geen toereikende antwoorden ontvangen, met name bij gevallen met betrekking tot beroepen die niet in de lidstaat van oorsprong worden gereglementeerd, gevallen met betrekking tot gereglementeerde opleidingen of verificatie van beroepservaring. Er werd tevens gemeld dat enkele lidstaten niet consistent gebruikmaakten van het IMI om verduidelijking te krijgen via het IMI, wat zorgt voor meer druk op beroepsbeoefenaren.

De IMI-modules voor het melden van de in bijlage V bij de herziene richtlijn genoemde kwalificaties zijn in 2014 geïntroduceerd ter vervanging van het vorige meldsysteem via formele correspondentie via de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten. De Commissie heeft hiervoor beroepsspecifieke IMI-modules ontwikkeld, die beschikbaar zijn sinds de inwerkingtreding van de herziene richtlijn. Ruim 70 % van de via het IMI gemelde wijzigingen aan kwalificatiebenamingen is al verwerkt in bijlage V bij de herziene richtlijn, zoals bijgewerkt bij periodieke gedelegeerde besluiten van de Commissie[39]. In dit verband is tijdige melding van wijzigingen aan kwalificatiebenamingen door lidstaten via het IMI een essentiële voorwaarde voor het regelmatig bijwerken van bijlage V door de Commissie.

[39] Zie voetnoot 33 hierboven.

Europese beroepskaart en het waarschuwingsmechanisme

Het IMI is een succesvol platform geworden voor de werking van de twee nieuwe instrumenten uit de nieuwste herziening van de richtlijn, een **Europese beroepskaart** en **het waarschuwingsmechanisme.**

De herziene richtlijn voorziet in de rechtsgrondslag voor het waarschuwingsmechanisme en voor de Europese beroepskaart voor bepaalde beroepen. Vervolgens heeft de Commissie in 2015 een uitvoeringsverordening[40] vastgesteld waarmee vanaf 18 januari 2016 de Europese beroepskaart voor vijf beroepen werd geïntroduceerd (verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, apothekers, fysiotherapeuten, vastgoedmakelaars en berggidsen).

De Commissie heeft nauwlettend toegezien op de werking van deze twee nieuwe instrumenten. Twee jaar na de lancering evalueerde de Commissie de ervaringen van belanghebbenden met het gebruik van de Europese beroepskaart en het waarschuwingsmechanisme. Op 9 april 2018 heeft zij haar bevindingen, met ondersteunende statistische gegevens, bekendgemaakt in een werkdocument van de diensten van de Commissie[41] ("het werkdocument van de diensten van de Commissie 2018"). Uit het werkdocument van de diensten van de Commissie 2018 blijkt dat de lidstaten en de belanghebbenden de Europese beroepskaart en het waarschuwingsmechanisme zagen als iets positiefs. Wel werd in het werkdocument het belang van continue juridische en technische begeleiding en verfijning van de functies van het platform onderstreept.

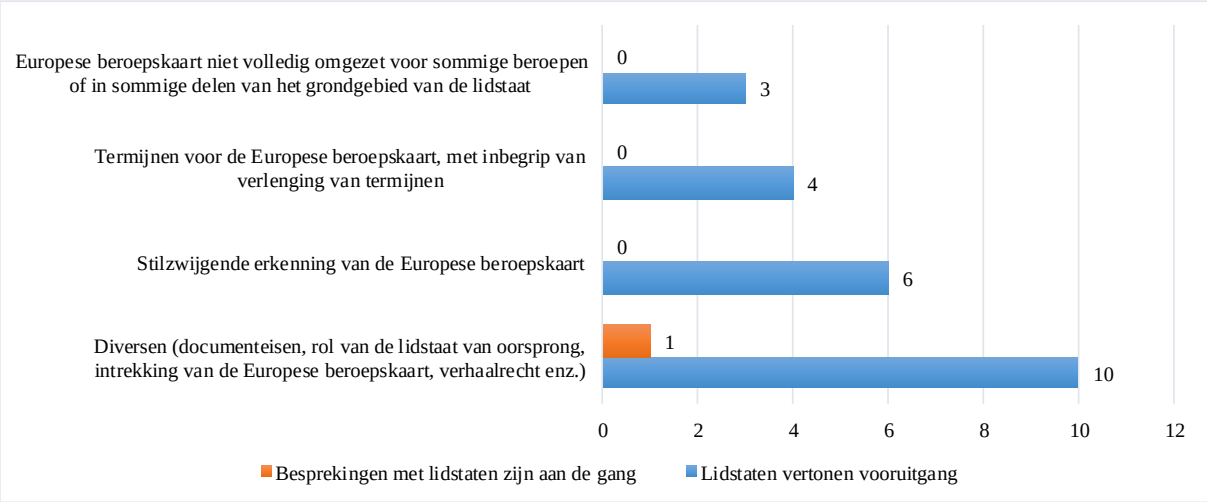
In dit verslag zullen de bevindingen van het werkdocument van de diensten van de Commissie 2018, dat uitgebreid kan worden geraadpleegd, niet worden herhaald. Aangezien de ondersteunende statistische gegevens sinds de bekendmaking echter zijn geëvolueerd, wordt in deel IV, punt 3 van het werkdocument bij dit verslag een actueel overzicht gegeven van de gegevens, inclusief de meest recente periode 2018-2019.

Bij de doorlopende handhavingsactiviteiten van de Commissie worden in twee derde van de lidstaten (18) problemen met de naleving van bepalingen inzake de Europese beroepskaart en in meer dan de helft van de lidstaten (15) problemen met de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme aangepakt. In grafiek 7 worden de belangrijkste niet-nalevingskwesties weergegeven.

[40]Uitvoeringsverordening (EU) 2015/983 van de Commissie van 24 juni 2015 betreffende de procedure voor de afgifte van de Europese beroepskaart en de toepassing van het waarschuwingsmechanisme overeenkomstig Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 159 van 25.6.2015, blz. 27).

[41] Europese Commissie, SWD(2018) 90 final, Assessment of stakeholders' experience with the European Professional Card and the Alert Mechanism procedures.

Grafiek 7. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwesties (Europese beroepskaart) (maart 2020)



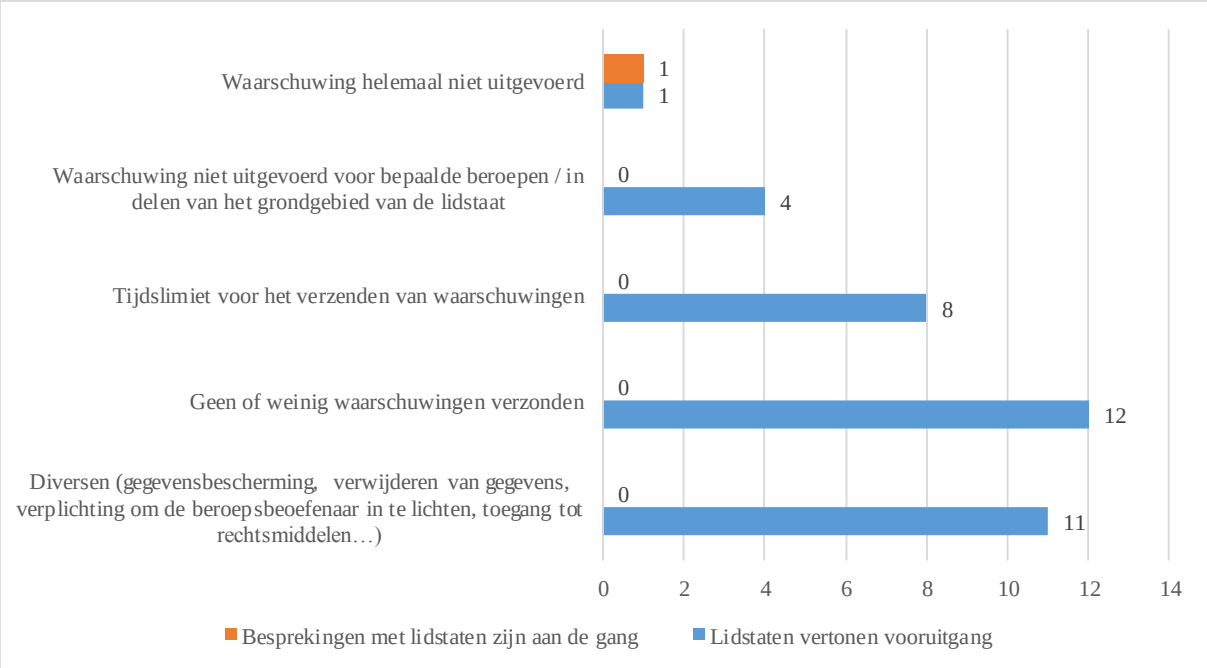
De door de lidstaten gemelde kwesties in verband met de Europese beroepskaart uit de beoordeling van omzettingsmaatregelen door de Commissie waren veelal technisch en hielden verband met procedurevoorschriften. Deze omvatten ontbrekende of onjuiste vermelding van termijnen in wetgeving en geen stilzwijgende erkenning voor alle gevallen waarvoor dit vereist is uit hoofde van de herziene richtlijn. In enkele gevallen waren de regels voor de Europese beroepskaart niet omgezet voor bepaalde beroepen of in delen van het grondgebied van een lidstaat. Na de inbreukbrieven van de Commissie hebben de lidstaten vooruitgang laten zien in het oplossen van alle gevallen van niet-naleving (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over “Europese beroepskaart”).

Volgens de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten is de documentenopslag Europese beroepskaart in het IMI cruciaal voor een goede werking van de procedure inzake de Europese beroepskaart. De documentenopslag Europese beroepskaart is een gegevensbank in het IMI waarin elke lidstaat zijn documenteisen en aanvraagkosten voor procedures inzake de Europese beroepskaart meldt. Volgens de feedback van de lidstaten in de tweejaarlijkse verslagen rapporteren sommige lidstaten echter niet al hun documenteisen in de opslag Europese beroepskaart. Andere houden geen rekening met de in de uitvoeringsverordening vastgestelde regels over verzoeken om documenten die niet zijn toegestaan. Volgens de tweejaarlijkse verslagen is er in enkele gevallen nog steeds een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen bevoegde autoriteiten (bv. autoriteiten die zonder aarzeling of zonder eerst contact op te nemen met de autoriteit van de andere lidstaat vragen om aanvullende stukken).

Wat de Europese beroepskaart betreft, hebben verschillende lidstaten ook gevraagd om een duidelijkere omschrijving van wat wordt verstaan onder het tijdelijk en incidenteel verrichten van diensten. Voor het tijdelijk verrichten van diensten is de Europese beroepskaart enkel een vervanging van de vorige verklaring krachtens artikel 7 van de herziene richtlijn (d.w.z. een verklaring inzake voorgenomen toekomstige werkzaamheden). Om die reden moet zij niet anders worden behandeld. Bijgevolg kan een Europese beroepskaart voor het tijdelijk verrichten van diensten niet worden geweigerd op een andere grond dan ontbrekende

begeleidende documenten, het niet kunnen bewijzen van wettige vestiging of andere ernstige redenen overeenkomstig artikel 7 van de herziene richtlijn. Met name de duur en aard van de eerdere beroepsactiviteiten op het grondgebied van de ontvangende lidstaat mogen niet als enige reden worden gebruikt om afgifte van een Europese beroepskaart te weigeren. Het staat de lidstaten vrij om andere toezichtsmaatregelen te treffen om beroepsbeoefenaren die toepasselijke nationale regels overtreden op te sporen en te bestraffen.

Grafiek 8. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwesties (waarschuwingsmechanisme) (maart 2020)



Wat betreft de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme hadden de inbreukprocedures bijvoorbeeld tot doel dat lidstaten de termijn van drie dagen halen om waarschuwingen te sturen en voldoen aan hun verplichtingen inzake gegevensbescherming, gegevensverwijdering en informatie voor beroepsbeoefenaren. De handhavingsacties tegen een aanzienlijk aantal lidstaten hadden betrekking op het waarschuwingsmechanisme. De lidstaten is verzocht te onderbouwen waarom zij geen of zeer weinig waarschuwingen hadden verzonden sinds het waarschuwingsmechanisme werd ingesteld. In enkele gevallen stelde de Commissie vast dat het waarschuwingsmechanisme helemaal niet was uitgevoerd voor specifieke beroepen (bv. onderwijs voor minderjarigen, beroepen in de gezondheidszorg), voor specifieke gevallen (bv. vervalste diploma's), of slechts in delen van het grondgebied van een lidstaat (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over "Waarschuwingsmechanisme").

De lidstaten hebben vooruitgang laten zien in het voldoen aan alle kwesties in verband met de waarschuwingen (met uitzondering van één lidstaat). De besprekingen tussen de Commissie en de betreffende lidstaat lopen nog. Tevens moet worden opgemerkt dat het aantal bevoegde autoriteiten dat in het IMI is geregistreerd voor de verschillende waarschuwingsmodulen in 2018 en 2019 aanzienlijk is gestegen (zie grafiek 7 in deel IV van het werkdocument van de

diensten van de Commissie). Deze toename kan worden verklaard door de handhavingsactiviteiten van de Commissie, die in juli 2018 zijn gestart.

In hun tweejaarlijkse verslagen vermeldden de lidstaten bepaalde uitdagingen in verband met de werking van het waarschuwingsmechanisme. Dit betrof onder andere problemen met het halen van de termijn voor het sturen van waarschuwingen, technische mogelijkheden in het beheer van het grote aantal waarschuwingsmeldingen (filteren van belangrijke/relevante waarschuwingen) en verschillen tussen lidstaten inzake wanneer waarschuwingen moeten worden gestuurd (vanwege verschillende sanctiemechanismen). Een van de lidstaten riep de Commissie op om de rechtsgevolgen van waarschuwingen voor de praktijk van beroepsactiviteiten op EU-niveau aan te pakken.

Toegang tot online-informatie, procedures en terugdringing van bureaucratie

De wetgevingskaders op nationaal en Europees niveau zijn aanzienlijk veranderd om de indiening, opslag en verwerking van documenten te bevorderen, stroomlijnen en vereenvoudigen. Zowel de dienstenrichtlijn als de herziene richtlijn bevatten artikelen waarin is bepaald dat de lidstaten informatie online moeten indienen via de één-loketten en elektronische procedures moeten aanbieden aan dienstverrichters en beroepsbeoefenaren. Met de Europese beroepskaart wordt ook het gebruik van elektronische procedures voor erkenningsaanvragen gestimuleerd.

Ondanks de onmiskenbare voordelen van de elektronische verwerking van aanvragen, hanteren de lidstaten nog altijd verschillende eisen die de huidige ontwikkelingen richting een digitaal kader ondermijnen en bovendien in strijd zijn met EU-wetgeving. Tijdens de omzettingscontroles trof de Commissie in een aantal lidstaten illegale praktijken of eisen aan met betrekking tot verzoeken om documentatie, zoals verzoeken om documentatie die verder gaan dan de eisen van de richtlijn (bv. voor cv's of foto's die aan een bepaalde norm voldoen; verzoeken om originele documenten; beëdigde vertalingen voor bewijs van kwalificaties uit bijlage V; gewaarmerkte afschriften en/of beëdigde vertalingen van identiteitskaarten of paspoorten; informatie over opleidingen in een specifieke vorm; documenten die door een specifieke instantie of soort instantie moeten worden gewaarmerkt in de lidstaat van oorsprong of de ontvangende lidstaat).

De Commissie heeft deze illegale praktijken of eisen duidelijk aan de orde gesteld bij de 15 betrokken lidstaten. Naar aanleiding van de inbreukprocedure van de Commissie hebben de lidstaten in de meeste vastgestelde gevallen (11 van de 15) vooruitgang laten zien in het vinden van praktische oplossingen. Met de overige vier lidstaten wordt echter nog steeds gesproken over documenteisen (zie deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over "Toegang tot online-informatie, procedures en terugdringing van bureaucratie").

De verplichtingen voor lidstaten op het gebied van eisen inzake online-informatie en e-overheid voor burgers zijn niet nieuw. De bij Richtlijn 2013/55/EU ingevoerde wijzigingen

vormden slechts een aanvulling op de dienstenrichtlijn[42]. De lidstaten zijn verplicht Europese beroepskaarten in te stellen en ervoor te zorgen dat de Europese beroepskaarten dienstverrichters toegang geven tot informatie en elektronische procedures. In de praktijk moet elke dienstverrichter (of die nu wel of niet al gevestigd is in een lidstaat, zijn/haar diensten wil aanbieden of simpelweg tijdelijk en incidenteel grensoverschrijdende diensten wil verrichten) online of via de Europese beroepskaart:

- alle relevante informatie over de toepasselijke regels voor toegang tot en het verrichten van diensten kunnen verkrijgen;

- alle benodigde procedures en formaliteiten voor toegang tot en het verrichten van diensten kunnen afhandelen;

- bijstand van de bevoegde instanties kunnen krijgen in de vorm van informatie over hoe de specifieke eisen doorgaans worden uitgelegd en toegepast.

Om na te gaan of burgers en bedrijven de relevante informatie daadwerkelijk kunnen vinden en administratieve procedures online kunnen afhandelen, heeft de Commissie in 2018-2019 een EU-brede beoordeling van nationale diensten inzake de Europese beroepskaart uitgevoerd, gericht op een selectie van diensten en beroepen. Bij deze beoordeling werd de online beschikbaarheid van informatie en onlineprocedures via de één-loketten inzake de registratie van een architectenbureau, een ingenieursbureau en een belastingadviesbureau en aanvragen voor specifieke bouwvergunningen gecontroleerd. Wat de erkenning van kwalificaties betreft, was de beoordeling gericht op artsen (beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg), architecten, civiele/bouwkundig ingenieurs, toeristengidsen, berggidsen en leraren middelbaar onderwijs.

Uit de beoordeling bleek dat er in alle lidstaten in wisselende mate ruimte voor verbetering was. Daarom besloot de Commissie op 6 juni 2019 aan alle lidstaten aanmaningsbrieven te sturen inzake de beschikbaarheid van online-informatie en procedures[43]. De belangrijkste lacunes die werden vastgesteld hadden te maken met een gebrek aan de vereiste informatie via de één-loketten, problemen met de kwaliteit van de informatie, een gebrek aan onlineprocedures en meer in het algemeen problemen waar gebruikers tegenaan liepen bij het grensoverschrijdend toegang krijgen tot of afronden van een procedure. Hieronder valt een gebrek aan mogelijkheden voor grensoverschrijdende gebruikers om toegang te krijgen tot een onlineprocedure of een gebrek aan onlinebetalingen. Momenteel bekijkt de Commissie de reacties van de lidstaten op de aanmaningsbrieven en de benodigde follow-up met de lidstaten.

[42] Krachtens artikel 57, lid 1, van de herziene richtlijn moeten de lidstaten een aantal specifieke informatiestukken verstrekken (zoals een lijst van gereglementeerde beroepen waarvoor de lidstaat een voorafgaande controle van beroepskwalificaties uitvoert in het geval van tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting conform artikel 7, lid 4, van Richtlijn 2005/36/EG). Met de herziene richtlijn werden tevens de verplichtingen van de dienstenrichtlijn uitgebreid naar beroepen die niet onder de dienstenrichtlijn vallen, zoals beroepen in de gezondheidszorg, en naar erkenningsprocedures voor werknemers.

[43] COM-persbericht MEMO/19/2772.

Ondanks de voordelen van elektronische procedures en goed ontwikkelde administratieve samenwerking, hanteren sommige lidstaten nog steeds procedurele eisen die moeilijkheden creëren voor e-overheidsdiensten of zelfs verder gaan dan de op grond van de richtlijn toegestane praktijken. De werking van nationale één-loketten wat betreft het beschikbaar maken van informatie en onlineprocedures moet in de meeste lidstaten, in wisselende mate, worden verbeterd.

Transparantieverplichtingen

Artikel 59 van de herziene richtlijn is vooral gericht op transparantiemaatregelen, waarmee het voor alle lidstaten verplicht wordt informatie over de beroepen die zij reglementeren te melden, inclusief reglementering op regionaal niveau.

De lidstaten moesten uiterlijk 18 januari 2016 de volgende informatie verstrekken via de gegevensbank van gereglementeerde beroepen[44] (en deze informatie actueel houden):

- een lijst van de bestaande gereglementeerde beroepen, met vermelding van de activiteiten die onder elk beroep vallen, een lijst van de gereglementeerde opleidingen en de opleidingen met een bijzondere structuur[45];

- een lijst van de beroepen waarvoor een controle van de kwalificaties vóór de eerste dienstverrichting krachtens artikel 7, lid 4, van de herziene richtlijn noodzakelijk wordt geacht, samen met een motivatie voor de opname van die beroepen in die lijst;

- informatie over de eisen die de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen beperken, en de redenen waarom deze eisen volgens hen in overeenstemming zijn met de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.

Artikel 59, leden 3 en 5, van de herziene richtlijn vormden de rechtsgrondslag voor een wederzijdse beoordeling in de periode 2014-2016. Hierdoor konden de lidstaten hun regelgevingsaanpak vergelijken en verbonden zij zich tot het waar nodig vereenvoudigen van hun nationale rechtskader voor gereglementeerde beroepen. Op basis van dit proces moesten de lidstaten uiterlijk 18 januari 2016 nationale actieplannen (NAP's) indienen met daarin de resultaten van evenredigheidsbeoordelingen en de hervormingsbehoeften. Uit de plannen bleek dat de lidstaten zeer uiteenlopende ambitieniveaus hadden en de evenredigheidsbeoordelingen tijdens de wederzijdse beoordeling waren vaak zeer slecht.

Tot slot moesten de lidstaten overeenkomstig artikel 59, lid 5, van de herziene richtlijn binnen zes maanden na vaststelling de Commissie informatie verstrekken over de eisen die na 18 januari 2016 werden ingevoerd en de redenen geven waarom deze eisen volgens hen in overeenstemming zijn met de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/

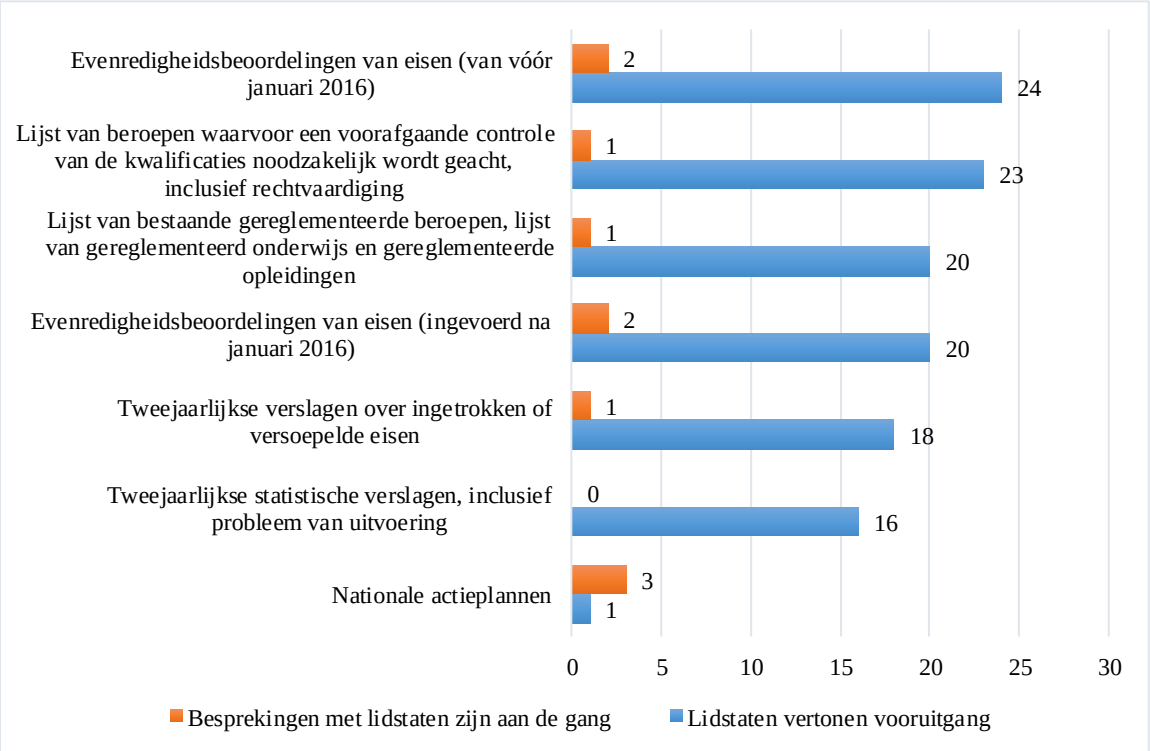
[45] Opleidingen met een bijzondere structuur als bedoeld in artikel 11, onder c), ii), van de herziene richtlijn.

Uiterlijk op 18 januari 2016 en vervolgens om de twee jaar brengen de lidstaten eveneens verslag uit over de eisen die zijn ingetrokken of versoepeld.

Hiertoe heeft de Commissie de gegevensbank inzake gereglementeerde beroepen continu geactualiseerd, zodat deze alle aan haar verstrekte informatie uit hoofde van artikel 59 van de richtlijn bevat. Zo heeft zij in 2018 bijvoorbeeld een nieuw toetsingsformulier met specifieke vragen ontwikkeld om lidstaten te helpen bij de beoordeling van de evenredigheid van de regelgeving. Naast het nieuwe toetsingsformulier heeft de Commissie informeel advies verstrekt, dat is besproken in de vergaderingen van deskundigengroepen. Het doel van deze maatregelen was een betere kwaliteit en grondigheid van de analyses door de lidstaten. Bovendien zijn de evenredigheidsbeoordelingen nu voor iedereen toegankelijk op de website van de gegevensbank, die momenteel wordt verplaatst naar het IMI om de verslagleggingsverplichtingen verder te stroomlijnen. Ondanks voortdurende inspanningen blijven de evenredigheidsbeoordelingen door de lidstaten in veel gevallen echter van onvoldoende kwaliteit.

De Commissie heeft de naleving van de transparantie- en verslagleggingsverplichtingen op grond van de herziene richtlijn door de lidstaten beoordeeld. Er werden gevallen van niet-naleving aangepakt in 27 lidstaten die onvoldoende bereidwilligheid toonden tot naleving van de transparantieverplichtingen (zie voor meer details deel III van het werkdocument van de diensten van de Commissie, tabel over “Transparantieverplichtingen”).

Grafiek 9. Aantal lidstaten betrokken bij belangrijke niet-nalevingskwestie (transparantie) (maart 2020)



Veel lidstaten gaven geen afdoende rechtvaardiging voor hun gereglementeerde beroepen, gereglementeerde opleidingen en/of alle beroepen waarvoor een voorafgaande controle van de kwalificaties krachtens artikel 7, lid 4, van de herziene richtlijn noodzakelijk is. Daarnaast hebben sommige landen geen verslag uitgebracht over gereglementeerde beroepen op basis van specifieke EU-wetgeving die de lidstaten de vrijheid laten te bepalen hoe ze deze uitvoeren. Wat betreft beroepen waarvoor een voorafgaande controle van de kwalificaties plaatsvindt, moet worden benadrukt dat de beoordeling van de Commissie beperkt was tot de transparantieverplichtingen en elke beoordeling van de gegrondheid van motiveringen ten behoeve van volksgezondheid en openbare veiligheid onverlet laat. Enkele lidstaten hadden nog steeds geen nationaal actieplan ingediend.

Tevens constateerde de Commissie met betrekking tot een aantal bestaande beroepen dat evenredigheidsbeoordelingen volledig ontbraken in de gegevensbank van gereglementeerde beroepen. Dit was voor meer dan twintig lidstaten het geval. In sommige lidstaten ontbraken evenredigheidsbeoordelingen voor meer dan 80 % van de beroepen die zij hadden gemeld. Bovendien hadden veel lidstaten voor sommige beroepen geen informatie verstrekt inzake bestaande of nieuw ingevoerde toelatings- of gedragseisen. Een groot aantal lidstaten had niet binnen een gestelde termijn verslag uitgebracht over de eisen die zij hadden ingetrokken of versoepeld.

De Commissie evalueerde de follow-up van de verplichting van de lidstaten om tweejaarlijkse verslagen op grond van artikel 60, lid 1, van de herziene richtlijn op te stellen, inclusief statistische overzichten en een beschrijving van de belangrijkste problemen die uit de

toepassing van de herziene richtlijn voortvloeien. Bijna een derde van de lidstaten kreeg te maken met een inbreukprocedure en heeft vervolgens het ontbrekende verslag verstrekt.

Na de inbreukprocedure van de Commissie verhoogden de meeste lidstaten hun inspanningen om de gegevensbank compleet te maken, zoals in grafiek 8 hierboven te zien is. Dit is een belangrijk resultaat, gezien het belang van de gegevensbank van gereglementeerde beroepen als informatiebron voor EU-burgers die in het buitenland een beroep willen uitoefenen. De lidstaten zullen echter moeten blijven werken aan naleving van de transparantie- en verslagleggingsverplichtingen. Het blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de accuraatheid van die informatie te waarborgen. De Commissie zal de naleving van deze verplichtingen op de voet blijven volgen.

4. RESULTATEN VAN HET SPECIALE MODERNISERINGSPROGRAMMA VOOR ROEMEENSE ZIEKENVERPLEGERS

Roemenië heeft in vervolg op de in overweging 36 van Wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU ingevoerde aanbeveling een moderniseringsprogramma ontwikkeld voor algemeen ziekenverplegers wier kwalificaties niet aan de minimumopleidingseisen van Richtlijn 2005/36/EG voldeden. Het doel was om beroepsbeoefenaren die voor toetreding van Roemenië tot de EU hun kwalificaties hadden verworven, in staat te stellen hun kwalificaties te verbeteren om te voldoen aan de minimumeisen op EU-niveau.

De inhoud van het programma is in de periode 2012-2014 besproken met de Europese Commissie en met deskundigen uit lidstaten (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT en VK). De deskundigen hebben de in het verleden verstrekte opleidingen op postsecundair niveau en op het niveau van hoger onderwijs in Roemenië geanalyseerd om te bepalen in hoeverre die voldeden aan de minimumeisen van Richtlijn 2005/36/EG (aantal uren, studiejaren, vakgebieden, te verwerven vaardigheden, kennis en competenties). Er zijn moderniseringsopleidingen ontwikkeld om de vastgestelde lacunes op te vullen. Naar aanleiding van een beoordeling door deskundigen van lidstaten en verdere uitwisselingen, werd het conceptprogramma aangepast met het oog op de feedback, bv. inzake de toelatingseisen, het aantal opleidingsuren en het toezicht tijdens klinisch onderwijs.

Roemenië rolde het uiteindelijke programma voor ziekenverplegers uit via Gezamenlijk besluit nr. 4317/943/2014 van de minister van Onderwijs en van de minister van Volksgezondheid, onderschreven door de Roemeense orde van ziekenverplegers, verloskundigen en medisch assistenten en bij Besluit nr. 5114/2014 van het ministerie van Nationaal Onderwijs.

Voor de uitvoering van het moderniseringsprogramma op postsecundair niveau zijn er tussen 2013 en 2014 acht sessies voor de opleiding van opleiders met deskundigen uit vijf lidstaten (BE, DK, IE, PL en VK) georganiseerd door het Roemeense ministerie van Nationaal Onderwijs, het ministerie van Volksgezondheid, de Roemeense orde van ziekenverplegers, verloskundigen en medisch assistenten en de nationale commissie voor de accreditatie van ziekenhuizen.

Het programma is gestart in het schooljaar 2014/2015 en volgens informatie van het Roemeense ministerie van Onderwijs en Onderzoek hebben meer dan 3 000 afgestudeerden op postsecundair niveau en 23 afgestudeerden op het niveau van het hoger onderwijs dit tegen het eind van schooljaar 2018/2019 voltooid.

Roemenië presenteerde het programma aan de lidstaten in de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties in maart en mei 2018.

Deskundigen uit de lidstaten analyseerden de door Roemenië versterkte informatie en documenten en stuurden feedback over de resultaten van het programma naar de Commissie. Roemenië beantwoordde alle vragen en opmerkingen van de lidstaten naar tevredenheid. Geen enkele lidstaat maakte bezwaar tegen het voorstel van Roemenië dat er in de toekomst automatische erkenning geldt voor de afgestudeerden.

Tot slot heeft Roemenië het vooraf met de lidstaten besproken moderniseringsprogramma ingevoerd om de deelnemers in staat te stellen hun kwalificaties te verbeteren zodat zij voldoen aan de minimumeisen waarin Richtlijn 2005/36/EG voorziet. Een aanzienlijk aantal studenten heeft het programma inmiddels voltooid.

Zie voor nadere bijzonderheden deel V van het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

5. RECENTE ONTWIKKELINGEN

Vanwege zeer uiteenlopende ambitieniveaus in de nationale actieplannen en gezien de vaak slechte kwaliteit van de evenredigheidsbeoordelingen tijdens de wederzijdse beoordeling, heeft de Commissie twee initiatieven gepubliceerd om het potentieel van de eengemaakte markt op de gebieden uit de herziene richtlijn volledig te benutten, als onderdeel van de strategie voor de eengemaakte markt 2017. De Commissie heeft een mededeling gepubliceerd inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening[46] en een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen.

In de mededeling inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening wordt bekeken hoe zeven professionele diensten in de lidstaten worden gereglementeerd. De mededeling omvat aanbevelingen gericht aan de lidstaten waarvan de reglementering bijzonder zwaar lijkt gezien de beoogde doelstellingen (zoals de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de afnemers van de diensten) en in vergelijking met andere lidstaten. Het advies berust op een kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van het niveau van de beperking ("beperkingsindicator"). Dit is een aanvullend instrument om te helpen bij de hervormingsinspanningen van de lidstaten door gevallen van mogelijke overregulering aan te wijzen.

Richtlijn (EU) 2018/958[47] betreffende een evenredigheidsbeoordeling is op 28 juni 2018 aangenomen en moet op 30 juli 2020 in alle lidstaten zijn uitgevoerd. Bij deze richtlijn worden verplichtingen en een juridisch kader vastgesteld voor het uitvoeren van evenredigheidsbeoordelingen voorafgaand aan het maken van nieuwe wetgeving of het aanpassen van bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen beperken. Eenmaal uitgevoerd, moet de richtlijn het ontstaan van onevenredige regelgeving voorkomen. De Commissie bewaakt momenteel de vooruitgang in de lidstaten door uitvoering via de Groep van coördinatoren en in bilateraal verband met de lidstaten.

In 2018 hebben de medewetgevers de verordening inzake de oprichting van één digitale toegangspoort[48] goedgekeurd om toegang te bieden tot online-informatie en procedures en tot diensten voor ondersteuning en probleemoplossing aan personen en bedrijven. Er moet op worden gewezen dat inachtneming van de informatieverplichtingen op grond van de dienstenrichtlijn en de herziene richtlijn inzake de erkenning van beroepskwalificaties de naleving van de informatievereisten uit de verordening inzake de oprichting van één digitale toegangspoort zal bevorderen. Parallel hieraan zijn er nog besprekingen gaande in de

[46] Mededeling inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening, 10 januari 2017, COM/2016/0820 final.

[47] PB L 173 van 9.7.2018, blz. 24.

[48] Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (Voor de EER relevante tekst).

coördinatiegroep inzake de oprichting van één digitale toegangspoort om het bereik en de kwaliteit van informatie te ijken en te zorgen voor grensoverschrijdende toegang tot onlineprocedures.

In maart 2019 heeft de Europese Raad de EU en de lidstaten opgeroepen de resterende ongerechtvaardigde belemmeringen voor de eengemaakte markt weg te nemen en benadrukt dat er geen nieuwe belemmeringen mochten worden opgeworpen[49]. Voortbouwend op dit eerste verzoek, heeft de Raad Concurrentievermogen van mei 2019 de Commissie verzocht om voor maart 2020 de beoordeling van de resterende belemmeringen van regelgevende en niet-regelgevende aard en mogelijkheden binnen de eengemaakte markt af te ronden, met speciale aandacht voor diensten vanuit het perspectief van bedrijven en consumenten[50]. Naar aanleiding hiervan hechtte de Commissie goedkeuring aan een verslag met daarin de meest gemelde belemmeringen door bedrijven zelf[51]. Op basis van dit bedrijfsperspectief en de consumentenervaring zoals weerspiegeld in het Scorebord voor de consumentenvoorwaarden van de EU[52], uitgebracht in november 2019, heeft de Commissie in maart 2020 een mededeling over belemmeringen voor de eengemaakte markt vastgesteld. In deze mededeling analyseerde de Commissie de vaakst door consumenten en bedrijven geuite punten van zorg om de belangrijkste gebieden te bepalen waarop de eengemaakte markt verder moet worden verdiept en versterkt[53].

Op verzoek van de Europese Raad heeft de Commissie bij de mededeling inzake belemmeringen voor de eengemaakte markt een langetermijnactieplan ontwikkeld in nauwe samenwerking met de lidstaten voor betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt[54]. De Commissie nam met instemming kennis van het verzoek van de Europese Raad en heeft een reeks acties opgezet om de handhaving en naleving van regels inzake de eengemaakte markt te verbeteren. Acties die met name relevant zijn voor de reglementering van beroepen zijn:

- de publicatie van bijgewerkte aanbevelingen voor de hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening op basis van de mededeling van de Commissie van 17 januari 2017; en

- bijstand en advies van de Commissie voor de lidstaten ter verbetering van de beoordelingen vooraf van beperkende reglementering krachtens de richtlijn evenredigheidsbeoordeling.

[49] Conclusies van de Europese Raad van 22 maart 2019 (EUCO 1/19).
[50] Conclusies van de Raad Concurrentievermogen inzake "Een nieuw ambitieniveau voor een concurrerende eengemaakte markt" van 27 mei 2019 (COMPET 437, 9743/19).
[51] "Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers", SWD(2020) 54 final.
[52] Europese Commissie "Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market - 2019 edition" van 28 november 2019.
[53] Mededeling inzake het in kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt, 10 maart 2020, COM(2020) 93 final.
[54] Mededeling inzake een langetermijnactieplan voor betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt, 10 maart 2020, COM(2020) 94 final.

6. CONCLUSIES

Op basis van de informatie in dit verslag kan de Commissie enkele conclusies trekken betreffende de uitvoering van de wijzigingen die bij de herziene richtlijn zijn aangebracht en betreffende de gebieden waarop extra werk of verbeteringen nodig zijn. Over het algemeen is het juridisch kader op grond van de herziene richtlijn effectief in het stimuleren van de mobiliteit van beroepsbeoefenaren tussen de lidstaten[55]. Hoewel het gebruik van moderne technologieën in de procedure voor de erkenning van beroepskwalificaties als geslaagd kan worden beschouwd, moeten de lidstaten blijven werken aan naleving van de eisen inzake het verstrekken van informatie en e-overheid via de één-loketten.

De lidstaten hebben vooruitgang geboekt in het aanpakken van verschillende kwesties opgeworpen tijdens de lopende inbreukprocedures. Er blijven een aantal punten van zorg. Een aantal specifieke problemen zijn nog niet opgelost en er zal waarschijnlijk duurzame samenwerking nodig zijn om ze in de betrokken lidstaten op te lossen.

a) Punten van zorg

Ondanks de voordelen van elektronische procedures en goed ontwikkelde administratieve samenwerking, hanteren sommige lidstaten nog steeds procedurele eisen die een aanzienlijke last en hoge kosten betekenen voor verzoekers. Ook zijn er nog steeds moeilijkheden wat betreft e-overheidsvoorzieningen en het gebruik van procedures die verder gaan dan de op grond van de richtlijn toegestane praktijken.

De werking van nationale één-loketten wat betreft het beschikbaar maken van informatie en onlineprocedures moet in de meeste lidstaten worden verbeterd.

De wederzijdse beoordeling in de periode 2014-2016 heeft niet geleid tot aanzienlijke hervormingen van de regels inzake gereglementeerde beroepen. Evenredigheidsbeoordelingen door de lidstaten waren vaak van een gebrekkige kwaliteit, die voortvloeide uit een belang om bestaande regelingen te behouden. De meest recente handhavingsactie van de Commissie bevestigde dat veel lidstaten nog steeds onvoldoende bereidwillig zijn om hun verplichtingen na te komen wat betreft de transparantie van informatie over gereglementeerde beroepen en de evenredigheid van de reglementering. Dit bevestigt de noodzaak van een tijdige uitvoering van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling en een strikte toepassing.

b) Openstaande kwesties

Voor verschillende gevallen van niet-naleving van de herziene richtlijn in specifieke lidstaten is er nog geen oplossing vanwege nog lopende inbreukprocedures. Die gevallen hebben te maken met een onjuiste uitvoering van de bepalingen inzake taalproeven, grensoverschrijdende dienstverrichtingen en gedeeltelijke toegang.

[55] De beoordeling van prestaties op het gebied van erkenningscijfers in de EU kan worden geraadpleegd in het Scorebord van de eengemaakte markt, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm

Er is verder onderzoek nodig naar de behoefte aan en omvang van eventuele aanpassingen in verband met wetenschappelijke en technische vooruitgang op het gebied van vereiste kennis en vaardigheden, en van de minimumlijsten van vakgebieden voor "sectorale" beroepen, die kunnen worden aangebracht bij gedelegeerde handelingen van de Commissie.

Er werd over slechts één gemeenschappelijk opleidingsbeginsel overeenstemming bereikt (een gemeenschappelijke opleidingsproef voor skileraren). Het bleek moeilijk overeenstemming te bereiken over minimumopleidingsnormen, zelfs bij een bottom-upbenadering. Suggesties vanuit een aantal beroepen haalden niet de vereiste drempelwaarden van reglementering in de lidstaten en zouden kunnen leiden tot harmonisatie en tevens uitbreiding van de regelgeving op nationaal niveau.

Het functioneren van de waarschuwingsmechanismen brengt een aantal praktische moeilijkheden met zich mee voor de lidstaten, met name wat betreft het beheer van grote aantallen waarschuwingsmeldingen en het filteren van de relevante waarschuwingen.

c) Positieve ontwikkelingen

De uitvoering van de herziene richtlijn is daadwerkelijk verbeterd door de acties van de Commissie op het gebied van handhaving.

Het IMI-systeem helpt bij de goede werking van de richtlijn door een beveiligd onlineplatform te bieden voor administratieve uitwisselingen, voor de behandeling van aanvragen voor de Europese beroepskaart en voor het functioneren van het proactieve waarschuwingsmechanisme. Voortdurende medewerking van de lidstaten, juridische en technische ondersteuning en verdere verfijning zijn essentieel om ervoor te zorgen dat het systeem doeltreffend blijft functioneren.

De procedure voor het bijwerken van bijlage V bij de richtlijn heeft goed gewerkt. De Commissie heeft haar gedelegeerde bevoegdheden regelmatig gebruikt om zaken te actualiseren op basis van door de lidstaten gedane meldingen via het IMI-systeem.

De richtlijn evenredigheidsbeoordeling vormt een aanvulling op de in de richtlijn vervatte transparantieverplichtingen en zal dienen als instrument ter voorkoming van toekomstige onevenredige reglementering in de professionele dienstverlening.

Met dit verslag voldoet de Commissie aan de verslagleggingsverplichting uit hoofde van artikel 60, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's om kennis te nemen van dit verslag.