



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 03.02.2000
COM(2000) 17 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**OVER DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN 92/51/EEG
OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 18 VAN RICHTLIJN 92/51/EEG**

INHOUDSOPGAVE

I. INLEIDING	5
II. SAMENVATTING	5
III. HISTORISCH OVERZICHT	7
IV. ALGEMEEN KADER	8
A. Stand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging	8
B. Toepassing	9
1. Inleiding	9
2. Verslagperiode 1995-96	9
3. Conclusie	11
4. Verslagperiode 1997-98	12
5. Conclusie	15
C. Statistieken	15
V. OPMERKINGEN BETREFFENDE DE AFZONDERLIJKE ARTIKELEN.....	16
VI. OPMERKINGEN PER BEROEPSGROEP	37
A. Overheidspersoneel	37
B. Leerkrachten	40
C. Sociale beroepen	42
D. Beroepen in de gezondheidszorg	42
1. Algemene overwegingen	42
2. Beperkingen met betrekking tot de erkenning van diploma's	43
a) Werkzaamheden voorbehouden aan bepaalde beroepen	43
b) Beroepen die in twee lidstaten gelijksoortig lijken, maar verschillende werkzaamheden omvatten	44
c) Beroepen met verschillende niveaus	44
d) Beperkingen die verband houden met het bestaan van andere richtlijnen (het geval van gespecialiseerde ziekenverplegers)	44
3. Problemen in de praktijk	45
a) Niet-tenuitvoerlegging	45
b) Foutieve toepassing	46
4. Conclusies	47

a) Onderlinge afhankelijkheid van lidstaten	47
b) De specifieke situatie van werkers in de gezondheidszorg.....	48
E. Beroepen in het vervoerswezen	48
F. Beroepen in het toerisme	49
1. Reisleiders.....	49
2. Toeristengidsen	50
a) Inleiding.....	50
b) Jurisprudentie betreffende toeristengidsen.....	51
c) Vestiging en diensten	52
3. Afbakening van de werkzaamheden van de beide beroepen: reisleiders en toeristengidsen.....	52
4. Conclusies	54
G. Beroepen in de sportsector.....	55
1. Vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging	56
2. Verrichten van diensten	56
VII. DE COÖRDINATIEGROEP.....	56
A. Vergaderingen en verslagen.....	56
B. Door de Coördinatiegroep goedgekeurde gedragscode voor het algemeen stelsel van erkenning van diploma's	58
C. Administratieve samenwerking tussen lidstaten.....	60
VIII.TAALEISEN	61
IX. TIJDELIJK VERRICHTEN VAN DIENSTEN.....	62
X. CONCLUSIES.....	68
BIJLAGE I.....	69
I. OPMERKINGEN VAN DE LIDSTATEN	69
A. België.....	69
B. Denemarken	69
1) ingewikkelde regelgeving.....	69
2) Het algemeen stelsel.....	70
3) Specifieke opmerkingen.....	71
a) Frankrijk: sportinstructeur	71

b) Oostenrijk: skileraren en berggidsen	72
c) Beroepen in de sportsector.....	72
C) Nederland.....	73
D) Oostenrijk.....	73
E) Portugal.....	73
F) Verenigd Koninkrijk.....	74
G) Finland.....	74
H) Liechtenstein	75
I) Duitsland.....	75
 BIJLAGE II	 76

I. INLEIDING

1. Richtlijn 92/51¹ is aangenomen om het algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, dat is ingesteld bij Richtlijn 89/48, uit te breiden tot onderwijs en opleidingen van andere niveaus.
2. De basisbeginselen zijn dezelfde²: wie volledig bevoegd is een beroep in een lidstaat uit te oefenen wordt geacht de noodzakelijke kwalificaties te hebben voor de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere lidstaat. Net als in Richtlijn 89/48 is, omdat er geen sprake is van coördinatie van opleidingen³, voorzien in de mogelijkheid om compenserende maatregelen te verlangen in geval van wezenlijke verschillen tussen de opleidingen, met procedurele garanties. Als gevolg van de grotere diversiteit van de bestreken opleidingen is de richtlijn echter complexer: zo zijn er drie hoofdopleidingsniveaus, met overstapmogelijkheden, en moest er rekening worden gehouden met atypische opleidingen ten opzichte van het oorspronkelijke stelsel.
3. Volgens artikel 18 moet uiterlijk vijf jaar na de datum waarop de richtlijn ten uitvoer moet zijn gelegd⁴, een verslag worden ingediend over de stand van zaken met betrekking tot de toepassing van de richtlijn.
4. In dit verslag wordt eerst beschreven in welke context de richtlijn werd opgesteld, waarna een overzicht wordt gegeven van de tenuitvoerlegging ervan en statistieken worden gegeven betreffende de toepassing. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende artikelen van de richtlijn en wordt een beschrijving gegeven van de ervaring die is opgedaan met de toepassing in de belangrijkste betrokken beroepsgroepen. Er wordt een samenvatting gegeven van de werkzaamheden van de Coördinatiegroep die belast is met de uitvoering van de richtlijn. Daarna worden twee belangrijke vraagstukken aan de orde gesteld, namelijk de taaleisen en de verrichting van diensten. In de conclusies wordt ook getracht een koers voor de toekomst uit te zetten.

II. SAMENVATTING

5. De goedkeuring van Richtlijn 92/51/EEG heeft de weg geopend voor een belangrijke nieuwe fase in de werking van het algemene stelsel. De richtlijn heeft de toepassing van het algemene stelsel uitgebreid naar een omvangrijk nieuw gebied, dat een grote hoeveelheid zeer uiteenlopende beroepen bestrijkt. De beroepen die onder de richtlijn vallen, de variaties wat betreft het onderwijs en de opleiding die in de lidstaten de basis vormen van de uitoefening van deze beroepen en de "overbruggingen" tussen deze richtlijn en de richtlijn betreffende een eerste algemeen stelsel vormden

¹ PB L 209 van 24.7.1992, blz. 25.

² Het aanvullende algemene stelsel is "gebaseerd op dezelfde beginselen" en behelst "mutatis mutandis dezelfde regels als het oorspronkelijke algemene stelsel" (overweging 5 van de richtlijn).

³ dat "voor de beroepen waarvoor de Gemeenschap het vereiste minimumopleidingsniveau niet heeft vastgesteld, de lidstaten het recht behouden om dat niveau vast te stellen, om de kwaliteit van de op hun grondgebied verleende diensten te waarborgen" (overweging 2).

⁴ 18 juni 1994.

allemaal belangrijke nieuwe uitdagingen voor de toepassing van de wederzijdse erkenning door de lidstaten op het gebied van de erkenning van beroepsopleidingen.

6. In veel lidstaten is aanzienlijke vertraging opgetreden bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Een aantal van die vertragingen was dusdanig dat de richtlijn daardoor voor een hele lidstaat verscheidene jaren zonder werkelijk effect is gebleven voor de volledige reeks bestreken beroepen. Andere vertragingen hadden een meer incidenteel en specifiek karakter, waarbij de tenuitvoerlegging vaak per afzonderlijk beroep plaatsvond, maar deze zorgden bijeengenomen toch voor een aanzienlijke vertraging op een breed terrein. Het merendeel van deze problemen is nu echter opgelost en de vooruitzichten ten aanzien van een vollediger, effectieve toepassing van de richtlijn zijn verbeterd.
7. Inmiddels komen de eerste statistieken beschikbaar over de omvang van de migratie en de beroepen waarvoor de migratie het sterkst is (onder andere op het gebied van zeescheepvaart en de gezondheidszorg). In groter verband vindt de meeste migratie uit hoofde van het algemeen stelsel plaats in de beroepen op het gebied van onderwijs en techniek. Een belangrijke verdere stap voorwaarts zal worden genomen wanneer de richtlijn betreffende een derde algemeen stelsel - Richtlijn 99/42/EG⁵ - in 2001 ten uitvoer is gelegd.
8. De ervaring die is opgedaan met de werking van de richtlijn heeft geholpen enkele belangrijke punten te verduidelijken, bijvoorbeeld het legislatieve vacuüm dat gevuld wordt door de interpretatie door het Hof van Justitie van de bepalingen van het Verdrag voor gevallen die onder een sectorale richtlijn noch onder het algemeen stelsel vallen, zoals de gespecialiseerde ziekenverpleger die erkend wil worden in een lidstaat die alleen de kwalificatie algemeen ziekenverpleger kent. Dan zijn er nog enkele problemen met betrekking tot de erkenning krachtens het "overbruggingsmechanisme" van de richtlijn, waarin aan lidstaten die de kwalificaties van het niveau uit Richtlijn 89/48 toepassen wordt gevraagd de kwalificaties van het niveau uit Richtlijn 92/51 van andere lidstaten te erkennen. Tevens worden binnenkort van het Hof van Justitie verdere verduidelijkingen verwacht over de eisen op taalgebied, en heeft de Commissie verdere werkzaamheden verricht op het gebied van medische certificaten.
9. Er bestaan nog steeds meningsverschillen over de toepassing van artikel 14, waarin afwijkingen worden toegestaan van het beginsel dat de migrant mag kiezen welk soort compenserende maatregel wordt toegepast wanneer er sprake is van wezenlijke verschillen tussen zijn kwalificatie en de kwalificatie die is vereist in de lidstaat waar hij zich gaat vestigen. Er hebben zich nog maar weinig van dergelijke aanvragen voorgedaan en tot nu toe zijn vooral slechts tijdelijke afwijkingen toegestaan. Het meest controversiële geval is de erkenning van skileraar, en de komende maanden zal aan deze kwestie nadere aandacht besteed worden. De laatste maanden zijn permanente afwijkingen toegestaan naar aanleiding van een verzoek van Frankrijk betreffende berggidsen en leraren speleologie. Tijdelijke afwijkingen, tot en met 31 juli 2000, zijn toegestaan aan Oostenrijk en Frankrijk voor verschillende beroepen

⁵ Richtlijn 1999/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een regeling voor de erkenning van diploma's betreffende beroepswerkzaamheden die binnen de werkingssfeer van de liberaliseringsrichtlijnen en van de richtlijnen houdende overgangsmaatregelen vallen en tot aanvulling van het algemeen stelsel van erkenning van diploma's, PB L 201 van 31.7.1999.

in het skionderricht alsmede duiken en parachutespringen. De kwestie van de erkenning van skileraar wordt nader onderzocht in een reeks ad-hocvergaderingen die bedoeld zijn om de uitwisseling van informatie, de verduidelijking van standpunten en de ontwikkeling van brede overeenstemming over de voorwaarden voor vrij verkeer te vergemakkelijken. Gezien de tot nu toe opgedane ervaring kan meer tijd nodig zijn om te waarborgen dat toekomstige aanvragen voor afwijkingen grondig worden onderzocht en dat daaromtrent raadpleging plaatsvindt.

10. Bovendien is de procedure voor het actualiseren van de richtlijn bekritiseerd als te tijdrovend en arbeidsintensief en er moet, hoewel duidelijk is dat het een moeilijke kwestie is, worden gezocht naar mogelijkheden om het proces te vereenvoudigen.
11. De toepassing van Richtlijn 92/51/EEG heeft ook gevolgen gehad voor de toeristenindustrie: er is veel gediscussieerd over de lokale kwalificatie- en registratie-eisen voor zowel toeristengidsen als reisleiders en er zijn ook enkele gerechtelijke procedures geweest op dit gebied. Als gevolg van de ontwikkelingen op dit gebied en daaraan verwante terreinen, en van het nieuwe voorstel voor een richtlijn inzake elektronische handel is er opnieuw aandacht besteed aan de noodzaak van meer juridische duidelijkheid, rechtszekerheid en regels die beantwoorden aan de behoeften van moderne markten in verband met grensoverschrijdende levering van diensten in tegenstelling tot lokale vestiging.
12. De toepassing van de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel heeft ook geleid tot het onderzoeken van een aantal afzonderlijke kwesties, zoals de rol van het Gemeenschapsrecht in relatie tot werving voor overheidsdienst, met inbegrip van de uitoefening van specifieke beroepen bij de overheid, algemene werving op basis van een bepaald kwalificatieniveau en het gebruik van vergelijkende onderzoeken.
13. De werkzaamheden van de Coördinatiegroep zijn uitgebreid tot Richtlijn 92/51/EEG en het waardevolle werk van deze groep wordt voortgezet en is in betekenis toegenomen, in het bijzonder met de aanneming van de gedragscode inzake de administratieve praktijk bij de tenuitvoerlegging van het algemeen stelsel die door de Coördinatiegroep voor het algemeen stelsel van erkenning van diploma's is goedgekeurd. In het ruime kader van de bredere werkzaamheden die de Commissie de laatste tijd heeft verricht op het gebied van de wederzijdse erkenning in het algemeen, onderzoekt de Groep momenteel of de coördinatoren een grotere rol kunnen spelen bij de uitwisseling van informatie en standpunten ter ondersteuning van de besluitvorming inzake wederzijdse erkenning.

III. HISTORISCH OVERZICHT

14. De eerste richtlijn betreffende het algemeen stelsel (89/48/EEG) bestreek slechts de opleidingen met een duur van ten minste drie jaar op een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs. Het bleek noodzakelijk het algemeen stelsel aan te vullen met een richtlijn voor opleidingen met een kortere duur of op andere niveaus.
15. Het eerste voorstel van de Commissie, gepresenteerd op 8 augustus 1989, bestreek twee opleidingsniveaus:
 - secundaire opleiding of beroepservaring (certificaat), en

- korte, postsecundaire opleiding (diploma).
16. Het voorstel voorzag in erkenning binnen elk niveau evenals tussen de niveaus 2 en 3 (dat wil zeggen het diploma op het niveau van Richtlijn 89/48 van een opleiding van ten minste drie jaar en het diploma van een korte postsecundaire opleiding) enerzijds, en de niveaus 1 en 2 (dat wil zeggen het certificaat en het diploma “kort postsecundair” anderzijds).
 17. Ook was voorzien in erkenning van ervaring binnen niveau 1 (certificaat).
 18. In het gewijzigde voorstel, dat op 8 augustus 1990 werd ingediend, werden de door het Europees Parlement op 17 mei 1990 ingediende amendementen in hoofdzaak overgenomen. De belangrijkste wijzigingen waren de volgende: het diploma werd uitgebreid tot opleidingen waarvan het werkelijke niveau vergelijkbaar is met dat van de corresponderende korte hogere opleidingen, ook als ze in de lidstaat van oorsprong niet als hoger worden beschouwd. Wat betreft het certificaat werd aangegeven dat de opleidingen afwisselend aan een instelling voor beroepsonderwijs en in een bedrijf konden plaatsvinden. Wat betreft de diploma's is echter een plafond gesteld aan de overbruggingsmogelijkheid tussen niveau 2 en niveau 3 wanneer de duur van de opleiding in de ontvangende lidstaat langer is dan vier jaar, om verstoring van het evenwicht in de toepassing van het stelsel te voorkomen. Binnen het niveau van het certificaat werd ook de keuze tussen proeve van bekwaamheid en aanpassingsstage ingevoerd.
 19. In de Raad zijn twee nieuwe begrippen naar voren gekomen: het bekwaamheidsattest, voor zeer korte opleidingen waarvoor de voor de diploma's en certificaten geldende erkennings- en compensatiemechanismen te zwaar zouden zijn, en de gereguleerde opleiding, die vrijstelling geeft van de twee jaar beroepservaring die geëist zou kunnen worden wanneer het beroep niet gereguleerd is, en op die manier een beter evenwicht tot stand brengt tussen lidstaten die beroepen reglementeren en lidstaten die zich meestal beperken tot reglementering van de opleidingen⁶.
 20. Aangezien in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad het advies van het Parlement was overgenomen, besloot⁷ het Parlement geen amendement in tweede lezing in te dienen. De richtlijn werd derhalve goedgekeurd op 18 juni 1992.

IV. ALGEMEEN KADER

A. Stand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging

21. De richtlijn, die op 18 juni 1994 ten uitvoer moest zijn gelegd, is inmiddels in alle lidstaten omgezet in nationale wetgeving⁸. In sommige lidstaten is dit gebeurd na de in artikel 16 vastgestelde termijn van twee jaar, waardoor hier minder ervaring kon worden opgedaan met de toepassing ervan. De vertraging bedroeg ongeveer een jaar voor Spanje, twee jaar voor Ierland, tweeënhalf jaar voor Portugal en het Verenigd

⁶ Volgens de door de Commissie in haar mededeling van 5 maart 1992 gegeven uitleg aan het Parlement over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad.

⁷ Document EP 200.275

⁸ Onverminderd omzetting per beroep.

Koninkrijk, drie jaar voor België en vier jaar voor Griekenland. De Commissie heeft in verband hiermee inbreukprocedures ingeleid.

B. Toepassing

1. Inleiding

22. Overeenkomstig artikel 18 van Richtlijn 92/51/EEG zijn de lidstaten verplicht de Commissie een statistisch overzicht toe te zenden van het aantal EU-diploma's dat in een verslagperiode van twee jaar is erkend, alsmede een schriftelijk verslag waarin de voornaamste kwesties en problemen met de tenuitvoerlegging van de richtlijn worden aangegeven. De onderstaande analyse heeft betrekking op de werking van Richtlijn 92/51/EEG in de periode 1995-98 en is niet eerder opgesteld, aangezien er voorheen slechts weinig informatie beschikbaar was. In de analyse zijn ook gegevens van landen van de Europese Economische Ruimte (EER)⁹ opgenomen, aangezien de EER-overeenkomst dusdanig is gewijzigd dat de richtlijnen op dit gebied ook in de EER van toepassing zijn.

2. Verslagperiode 1995-96

23. De meeste informatie die in dit deel van het verslag wordt gegeven, werd verstrekt door de lidstaten in Noord-Europa (Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Nederland, Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk) en door Italië. Van de EER-landen heeft alleen Liechtenstein statistische gegevens verstrekt.

24. De Zuid-Europese lidstaten hebben om diverse redenen geen gegevens aan de Commissie verstrekt (recente of nog lopende tenuitvoerlegging - Portugal, Spanje, Griekenland; weinig migratie - Frankrijk; informatie niet beschikbaar - Ierland, Luxemburg; geen aanvragen - België). Een overzicht van de beschikbare gegevens bevestigt dat het vrije verkeer voornamelijk plaatsvindt tussen de noordelijke lidstaten onderling en tussen de noordelijke lidstaten en Italië.

25.

Belangrijkste beroepen waarvoor het vrije verkeer overeenkomstig de richtlijn gevolgen heeft
Fysiotherapeuten (migraties naar Duitsland)
Maritieme beroepen (migraties naar Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland)
Gespecialiseerde ziekenverplegers (migraties naar Oostenrijk en Duitsland)
Beroepen in het kleuteronderwijs (migraties naar Oostenrijk)
Masseurs (migraties naar Italië)
Radiologische laboranten (migraties naar Italië)

⁹ IJsland heeft geen enkel diploma erkend dat onder Richtlijn 92/51/EEG valt.

26.

Belangrijkste landen die diploma's hebben erkend	Land dat het diploma heeft verstrekt
Duitsland 767	Nederland, Verenigd Koninkrijk
Oostenrijk 164	Duitsland
Verenigd Koninkrijk 106	Nederland
Denemarken 76	Zweden
Italië 25	Duitsland
Zweden 21	Denemarken, Noorwegen, Finland en IJsland
Liechtenstein 8	Duitsland
Nederland 7	België
Finland 4	De beschikbare gegevens zijn niet toereikend om er conclusies uit te kunnen trekken

27. Duitsland heeft verreweg het grootste aantal diploma's ingevoerd (767); deze waren voornamelijk verstrekt door Nederland (288 fysiotherapeuten en 102 zeelieden) en het Verenigd Koninkrijk (52/64 zeelieden). Nederland heeft slechts zeer weinig verzoeken tot erkenning van opleidingstitels ontvangen (7). In Oostenrijk zijn 164 buitenlandse diploma's erkend, dus duidelijk minder dan in Duitsland; de meeste van deze titels, die zijn afgegeven in Duitsland, geven toegang tot de beroepen kleuterleider/kleuterleidster (*Kindergärtner/in*) en gespecialiseerd ziekenverpleger (*Pflegenhelfer*). Het Verenigd Koninkrijk volgde en heeft vooral Nederlandse diploma's op het gebied van de zeescheepvaart erkend. Denemarken, waar het aantal personen met een buitenlands diploma die erkenning van hun diploma wensten, groter was dan het aantal personen met een nationaal diploma die in een andere lidstaat wilden werken, heeft voornamelijk Zweedse diploma's erkend, die eveneens toegang geven tot maritieme beroepen (*matros*, *motormand* en *skibassistent*), terwijl Zweden diploma's heeft erkend (21) die op datzelfde terrein in de Scandinavische landen (hoofdzakelijk Denemarken, gevolgd door Noorwegen, Finland en IJsland) zijn uitgereikt.
28. Nederland en Finland hebben veel minder verzoeken tot erkenning van diploma's ontvangen dan hun buurlanden, deels omdat in deze landen maar weinig beroepen gereguleerd zijn.

29.

1.1. Belangrijkste landen die hun diploma's exporteren	1.2. Naar:
Nederland 574	Verenigd Koninkrijk, Duitsland
Duitsland 171	Oostenrijk
Zweden 78	Denemarken
Verenigd Koninkrijk 64	Duitsland
Oostenrijk 55	Duitsland
Denemarken 29	Duitsland
Finland 29	Duitsland
Italië 20	Duitsland
Liechtenstein 1	Duitsland

30. Nederland heeft de meeste diploma's (574) geëxporteerd op basis van de tweede richtlijn. Deze diploma's zijn hoofdzakelijk door het Verenigd Koninkrijk en Duitsland erkend. Duitsland is het land dat het grootste aantal diploma's heeft ingevoerd en komt op de tweede plaats wat betreft het aantal uitgevoerde diploma's (171); de meeste daarvan werden uitgevoerd naar Oostenrijk. Het merendeel van de uitgevoerde Zweedse diploma's ging naar Denemarken en betreft beroepen in de zeescheepvaart. De uitgevoerde Britse diploma's (64) gingen hoofdzakelijk naar Duitsland en hebben op dezelfde sector betrekking. Oostenrijk (55) exporteert in overgrote meerderheid diploma's fysiotherapie, waarvan de houders naar Duitsland migreren; de houders van de uitgevoerde Deense diploma's (29) zijn voornamelijk naar Duitsland gegaan.
31. Deze absolute cijfers behoeven echter nuancering in de zin dat geen rekening is gehouden met de nationale demografie van de beroepen.

3. Conclusie

32. De sector zeescheepvaart kent een massale migratie in twee richtingen, dat wil zeggen van Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk richting Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.
33. Beoefenaren van beroepen in het kleuteronderwijs en de gespecialiseerde verpleging verplaatsen zich in het algemeen in één richting, van Duitsland naar Oostenrijk. Dit geldt ook voor fysiotherapeuten, die hoofdzakelijk Nederland verlaten en zich in Duitsland vestigen. Masseurs en radiologisch laboranten zijn in geringere aantallen naar Italië gemigreerd.

4. Verslagperiode 1997-98

34. Er is gebleken dat in de bovengenoemde periode vooral vrij verkeer op grond van deze richtlijn heeft plaatsgevonden in de sectoren van de gezondheidszorg en het zeevervoer (zeescheepvaart). Noorwegen (EER-land) ontving verreweg het grootste aantal migranten uit de EU, voornamelijk uit Noord-Europa (Zweden en het Verenigd Koninkrijk), en in de meeste gevallen betrof de erkenning kwalificaties van scheepswerktuigkundige of stuurman. Het vrije verkeer is met name ook erg groot onder gespecialiseerde ziekenverplegers in Oostenrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

35. Er zijn volledige gegevens ontvangen van alle EU-lidstaten en EER-landen met uitzondering van Griekenland.

36.

Belangrijkste beroepen waarvoor het vrije verkeer overeenkomstig de richtlijn gevolgen heeft
Maritieme beroepen (migraties naar Noorwegen, Duitsland, Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk)
Fysiotherapeuten (migraties naar Duitsland)
Gespecialiseerde ziekenverplegers (migraties naar Oostenrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk)
Opticiens (migraties naar Frankrijk)
Technici (migraties naar het Verenigd Koninkrijk)
Mondhygiënist (migraties naar het Verenigd Koninkrijk) en tandtechnici (migraties naar Portugal)
Masseurs (migraties naar Italië)
Onderhoudsmonteurs van vliegtuigen (migraties naar Ierland)
Beroepen in het kleuteronderwijs (migraties naar Oostenrijk en Italië)

37.

Lidstaten die diploma's hebben erkend	Lidstaten die de diploma's hebben verstrekt
Noorwegen 1 535	Zweden, Verenigd Koninkrijk en Griekenland
Duitsland 822	Nederland, Verenigd Koninkrijk en België
Luxemburg 283	Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk

Spanje 229	Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk
Verenigd Koninkrijk 173	Ierland, Nederland en Finland
Oostenrijk 91	Duitsland
Denemarken 61	Duitsland en Zweden
Italië 44	Duitsland
Frankrijk 37	België
Ierland 36	Verenigd Koninkrijk
Zweden 31	Finland
Nederland 26	Duitsland en België
Portugal 20	Frankrijk en Spanje
Finland 20	Zweden
Liechtenstein 10	Oostenrijk
België 7	Nederland

38.

Lidstaten die hun diploma's exporteren	Naar:
Zweden 701	Noorwegen (620), Denemarken (30), Finland (15) en Verenigd Koninkrijk (13)
Verenigd Koninkrijk 580	Noorwegen (460), Duitsland (54), Spanje (32) en Ierland (21)
Nederland 574	Duitsland (504), Verenigd Koninkrijk (36) en Spanje (12)
Duitsland 307	Spanje (75), Oostenrijk (68), Luxemburg (37), Italië (32), Noorwegen (34) en Denemarken (27)
Frankrijk 277	Luxemburg (206), Spanje (38) en Duitsland (10)
Denemarken 142	Noorwegen (86), Duitsland (27) en Spanje (18)

Spanje 136	Noorwegen (98), Duitsland (14) en Verenigd Koninkrijk (11)
Oostenrijk 131	Noorwegen (51), Duitsland (42) en Luxemburg (24)
België 124	Duitsland (53), Frankrijk (35), Luxemburg (11) en Spanje (10)
Griekenland 111	Noorwegen (93) en Duitsland (7)
Finland 101	Noorwegen (35), Zweden (22) en Verenigd Koninkrijk (22)
Ierland 89	Verenigd Koninkrijk (77) en Noorwegen (18)
IJsland 52	Duitsland (35) en Noorwegen (16)
Italië 47	Spanje (22) en Duitsland (13)
Portugal 28	Duitsland (12) en Noorwegen (8)
Luxemburg 14	Duitsland (13)
Noorwegen 7	Duitsland
Liechtenstein 4	Duitsland

39. Uitgezonderd in Griekenland, werd er in de bovengenoemde verslagperiode in ongeveer 3 425 gevallen een erkenning verleend. In totaal vonden er in de periode 1995-98 alleen al 4 603 erkenningen plaats op grond van de richtlijn betreffende een "tweede" algemeen stelsel. De verslagperiode 1997-98 laat een nettostijging (bijna driemaal zoveel) in het aantal gevallen van erkenning zien. Veel van de erkende kwalificaties zijn diploma's die vallen onder de omschrijving van bijlage C, certificaat of bekwaamheidsattest.
40. Het verhoudingsgewijs grote aantal diploma's dat door de Scandinavische landen is erkend, wordt verklaard door het gezamenlijk belang dat deze landen in de zeescheepvaart hebben. Onder de beoefenaren van het beroep van fysiotherapeut vinden waarschijnlijk de meeste migraties plaats die onder het algemeen stelsel in zijn geheel vallen; dit verklaart het grote aantal aanvragen om erkenning dat op grond van Richtlijn 92/51/EEG door Duitsland is goedgekeurd, het enige land waar dit beroep op grond van deze richtlijn is gereguleerd. Het grote aantal gespecialiseerde ziekenverplegers dat tussen Oostenrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk migreert, en de beroepsbeoefenaren in het kleuteronderwijs die naar Oostenrijk en Italië migreren, wordt verklaard door het feit dat deze landen over veel gespecialiseerde ziekenverplegers en kleuterleiders beschikken. Uit de statistieken van Frankrijk komt het nieuwe verschijnsel van de migratie van opticiens naar voren. De Commissie doet momenteel nauwkeurig onderzoek naar de regulering van beroepen in de

IT-sector, hetgeen tot een verklaring moet leiden van de reden waarom het Verenigd Koninkrijk zoveel diploma's van technici heeft erkend. Het aantal mondhygiënist die naar het Verenigd Koninkrijk migreert, zal ook nader worden onderzocht.

5. Conclusie

41. Uit een overzicht blijkt dat verschillende op zichzelf staande redenen of combinaties daarvan een rol spelen bij migratie. Ten eerste zijn dat de aanwezigheid van beroepsbeoefenaren in dezelfde categorie in een of meer lidstaten en een kwalificatieniveau - diploma, certificaat, bekwaamheidsattest enz. - dat op grond van de richtlijn overeenkomt (bv. gespecialiseerde ziekenverplegers die tussen Oostenrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk migreren). Voorts zijn de grote aantallen beroepsbeoefenaren in de zeescheepvaart in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Noorwegen een mogelijke verklaring voor de vele zeevarenden die uit deze landen voornamelijk naar Noorwegen migreren. Ten slotte spelen zowel geografische nabijheid als culturele overeenkomsten een rol (bv. Nederlandse fysiotherapeuten, schippers met een vaarbewijs en logopedisten die naar Duitsland migreren, Britse onderhoudsmonteurs van vliegtuigen die naar Ierland migreren, Belgische opticiens die naar Frankrijk migreren en Franse en Spaanse tandtechnici die naar Portugal migreren).

C. Statistieken

42. Dit deel bevat enige aanvullende statistische informatie over erkenningsbesluiten die op basis van het gehele algemeen stelsel zijn genomen.
43. Het totale aantal verleende erkenningen op basis van beide richtlijnen betreffende het algemeen stelsel bedroeg in de periode 1993-98, alles inbegrepen, 23 224. Uit een analyse van de periode 1993-96 is gebleken dat in 1 954 gevallen van de 12 595¹⁰ verleende erkenningen, oftewel in 15,5%, compenserende maatregelen werden toegepast. Daarvan was 63% een aanpassingsstage en 37% een proeve van bekwaamheid. Als we de 15,5% uitsplitsen, zijn de percentages als volgt: in 5,6% van alle krachtens het algemeen stelsel verleende erkenningen werd een proeve van bekwaamheid toegepast, en in 9,8% een aanpassingsstage. Anderzijds werden er ook 1 781 negatieve beslissingen genomen, wat neerkomt op 12% afwijzingen, althans bij de eerste poging. Bij ongeveer 7,13% van die afwijzingen waren compenserende maatregelen toegepast, waarvan zo'n 95% een proeve van bekwaamheid was. Met andere woorden, 6,7% van de afwijzingen vond plaats nadat de migrant een proeve van bekwaamheid had afgelegd en 0,3% na de aanpassingsstage. 14,47% van alle genomen beslissingen inzake erkenning, positief en negatief, vond plaats na toepassing van compenserende maatregelen.
44. Het is niet noodzakelijkerwijs mogelijk of passend specifieke conclusies te trekken uit de statistische informatie die tot nu toe beschikbaar is over de toepassing van het *acquis communautaire* op het gebied van het algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen. De informatie en analyse in dit rapport zouden nuttig kunnen zijn voor verdere beschouwingen en discussies over de werking van het *acquis*. Toch kan wellicht in zeer algemene termen worden geconcludeerd dat de tot nu toe

¹⁰ Dit is het meest volledige cijfer dat beschikbaar is.

beschikbare cijfers in het algemeen bevestigen wat gezien de aard van de verschillende soorten op dit gebied toegepaste communautaire wetgeving te verwachten was.

45. De migratievolumes zijn mogelijk ook niet doorslaggevend voor de beoordeling van de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel; deels omdat zij pas sinds vrij kort worden toegepast en de bekendheid met het bestaan en de toepassing ervan waarschijnlijk nog zal groeien. Mensen, met welk beroep ook, mogen terecht verwachten dat het Gemeenschapsrecht hun migratie binnen de Europese Unie vergemakkelijkt. Maar een hoog bestaand migratieniveau kan ook reeds worden gezien als een bewijs van het succes van de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel.

V. OPMERKINGEN BETREFFENDE DE AFZONDERLIJKE ARTIKELEN

46. Richtlijn 92/51/EEG heeft betrekking op de artikelen 49 (thans 40), 57 (thans 47), lid 1, en 66 (thans 55) van het Verdrag, naar aanleiding van de wijzigingen van het Verdrag van Amsterdam, en geldt dus voor werknemers, vestiging en het verrichten van diensten.
47. In de overwegingen worden de belangrijkste bepalingen van de richtlijn uitgelegd. De belangrijkste overwegingen worden in dit rapport genoemd bij de behandeling van de bepalingen waarop ze betrekking hebben.
48. De voornaamste begrippen die in de richtlijn worden gehanteerd, worden gedefinieerd in artikel 1. Het toepassingsgebied is aangegeven in artikel 2, met name in contrast met andere richtlijnen. Daarna volgen de belangrijkste erkenningsmechanismen op basis van het door de ontvangende lidstaat verlangde opleidingsniveau: diploma (artikel 3 tot en met 5) of certificaat (artikel 6 en 7), waarbij de compenserende maatregelen worden vermeld die de ontvangende lidstaat kan verlangen in geval van wezenlijke verschillen tussen de opleidingen (artikel 4, 5 en 7). Voor de andere opleidingen zijn eenvoudigere mechanismen voorzien in artikel 8 en 9. Horizontale bepalingen voorzien in de erkenning van bewijzen van goed zedelijk gedrag en andere getuigschriften (artikel 10), het voeren van de opleidingstitel en de beroepstitel (artikel 11) en procedurele garanties voor de aanvragen om erkenning (artikel 12). Aan de Coördinatiegroep die bij de eerste richtlijn betreffende het algemeen stelsel is ingesteld, worden bevoegdheden toegewezen ten behoeve van de onderhavige richtlijn (artikel 13). Een afwijkingsprocedure met betrekking het recht van keuze tussen aanpassingsstage en proeve van bekwaamheid is voorzien in artikel 14 en een procedure voor de wijziging van de bijlagen C en D in artikel 15. De overige artikelen hebben betrekking op de door de lidstaten (artikel 16) en door de Commissie (artikel 18) in te dienen verslagen en op de tenuitvoerlegging van de richtlijn (artikel 17).

A. ARTIKEL 1

49. In artikel 1 wordt een aantal begrippen gedefinieerd die fundamenteel zijn voor een goed begrip van de richtlijn.

ARTIKEL 1, onder a)

50. Deze bepaling definieert het diploma als hoofdzakelijk het resultaat van een postsecundaire studiecycclus met een duur van ten minste één jaar (maar minder dan de drie jaar die voor het diploma van Richtlijn 89/48 is vereist). Deze cyclus is van hoger niveau in de zin dat als toelatingsvoorwaarde hiervoor de cyclus geldt die vereist is voor toelating tot het universitair of hoger onderwijs. In dezelfde bepaling wordt de definitie van het “diploma” uitgebreid tot de opleidingscyclussen in bijlage C (zie het commentaar bij artikel 15).
51. Net als in Richtlijn 89/48 moet het diploma worden afgegeven door een bevoegde instantie en moet eruit blijken dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereguleerd beroep in de lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen.
52. Net als in de corresponderende bepaling van Richtlijn 89/48 vallen onder de definitie onder bepaalde voorwaarden mede de diploma's die in derde landen zijn behaald. Aan de in de Gemeenschap behaalde diploma's zijn nu echter ook de diploma's toegevoegd die daarbuiten zijn afgegeven, aan onderwijsinstellingen die een opleiding verstrekken die voldoet aan de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat.
53. Net als Richtlijn 89/48 stelt deze bepaling opleidingstitels die via andere wegen zijn behaald gelijk met diploma's, voor zover deze door de lidstaat van verkrijging als gelijkwaardig worden erkend en daaraan dezelfde rechten inzake toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep zijn verbonden. Deze andere wegen kunnen opleidingswegen zijn die naast de hoofdopleiding bestaan of oudere opleidingen.

ARTIKEL 1, onder b)

54. Het certificaat heeft betrekking op postsecundaire beroepsopleidingen en opleidingen op secundair niveau van technische of beroepsmatige aard.
55. Deze postsecundaire opleidingen, die de vorm kunnen aannemen van een studie- of opleidingscyclus, een stage of een periode van praktijkervaring, worden geëist als de secundaire cyclus van algemene aard is. Als de secundaire cyclus van technische of beroepsmatige aard is, is de postsecundaire opleiding niet verplicht. De studiecycclus of beroepsopleiding kan worden gegeven aan een onderwijsinstelling of in een bedrijf of afwisselend aan een onderwijsinstelling en in een bedrijf.
56. Net als het diploma moet het certificaat zijn afgegeven door een bevoegde instantie en moet eruit blijken dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereguleerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen.
57. Als een lidstaat een opleiding erkent die buiten de Europese Economische Ruimte is genoten en die niet door een onderwijsinstelling is verstrekt die aan de bepalingen van die lidstaat voldoet, is twee jaar (en niet drie jaar zoals voor het diploma) ervaring vereist in de lidstaat die de opleidingstitel heeft erkend, wil de houder in een andere lidstaat een beroep kunnen doen op het algemeen stelsel.

58. Er zijn ook gelijkstellingen voor opleidingstitels die langs andere wegen zijn behaald, onder dezelfde voorwaarden als diploma's.

ARTIKEL 1, onder c)

59. Deze bepaling definieert het bekwaamheidsattest als een titel waarmee een opleiding wordt afgesloten, maar die geen diploma of certificaat is in de zin van Richtlijn 89/48 of 92/51. Het gaat derhalve om een zeer korte opleiding. Als zodanig wordt ook beschouwd een titel die door een bevoegde instantie is afgegeven naar aanleiding van een beoordeling van de persoonlijke kwaliteiten, de bekwaamheden of de kennis van de aanvrager, zonder dat een voorafgaande opleiding is vereist.
60. Tijdens de goedkeuringsprocedure van de richtlijn heeft de Commissie, bij de beschouwing van de werking van de richtlijn zoals vastgelegd in artikel 18 ervan en met het oog op problemen die zich eventueel in de praktijk hebben voorgedaan, in het bijzonder aandacht besteed aan het feit dat een bekwaamheidsattest minder inhoudt dan een certificaat, aangezien erop is aangedrongen een onderscheid tussen deze twee begrippen te maken. Er is de Commissie tot op heden echter niets bekend van enige problemen.

ARTIKEL 1, onder g)

61. In een aantal lidstaten zijn relatief weinig gereguleerde beroepen, maar voor de niet gereguleerde beroepen kan een opleiding vereist zijn die specifiek gericht is op de uitoefening van het beroep en waarvan de structuur en het niveau door de bevoegde instanties worden vastgesteld of gecontroleerd.
62. Aangezien die gereguleerde opleidingen garanties bieden die gelijkwaardig zijn aan die welke in het kader van een gereguleerd beroep worden geboden, ontheffen ze de migrant van het bewijs van beroepservaring wanneer de activiteit in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd is (zie artikel 3, 5 en 6).
63. Bijlage D (zie hierna) bevat een lijst van gereguleerde opleidingen die worden beschouwd als zijnde van het niveau van het diploma in de zin van Richtlijn 92/51. Er kunnen ook andere gereguleerde opleidingen zijn, bijvoorbeeld van het niveau van het certificaat.

ARTIKEL 1, onder d), e), f), h), i) en j)

64. De definities van ontvangende lidstaat, gereguleerd beroep, gereguleerde beroepsactiviteit, beroepservaring, aanpassingsstage en proeve van bekwaamheid zijn in essentie gelijk aan die van Richtlijn 89/48. Voor de gereguleerde beroepsactiviteiten is echter geen lijst bijgevoegd, omdat het aantal activiteiten groter is dan bij Richtlijn 89/48.

65. Voor deze definities is geen apart commentaar nodig, naast wat al is aangegeven in het verslag over Richtlijn 89/48¹¹.

B. ARTIKEL 2 (en bijlagen A en B)

66. De eerste alinea geeft aan dat de richtlijn van toepassing is op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of in loondienst een beroep willen uitoefenen.
67. In de tweede alinea worden de beroepen die onder een specifieke richtlijn vallen waarmee tussen de lidstaten een wederzijdse erkenning van diploma's is ingesteld, uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn. Deze bepaling heeft betrekking op de beroepen ziekenverpleger, arts, verloskundige, apotheker, dierenarts, tandarts en architect, alsmede op de beroepen in de vervoerssector (verg. in dit opzicht punt VI.E. Beroepen in het vervoerswezen).
68. Naar aanleiding van deze tweede uitsluiting heeft de Commissie in haar voorstel voor de derde richtlijn betreffende het algemeen stelsel voorgesteld, dat in tweede lezing op 7 mei 1999 door het Parlement en op 11 mei 1999 door de Raad is goedgekeurd, een regeling uitgewerkt voor de erkenning van diploma's voor deze beroepen. Deze richtlijn, die op 7 juni 1999 is ondertekend, moet binnen twee jaar na bekendmaking in het Publicatieblad, vóór 31 juli 2001, ten uitvoer zijn gelegd. De regeling komt grotendeels overeen met het algemeen stelsel, maar verschilt hiervan op twee punten. In de eerste plaats is de regeling eenvoudiger, met name omdat er maar één opleidingsniveau is; de bestreken beroepen kennen namelijk minder verschillen op het punt van opleidingen. Het tweede verschil is dat, in geval van een wezenlijk verschil tussen de opleidingen, de ontvangende lidstaat het keuzerecht heeft tussen proeve van bekwaamheid en stage, indien de migrant als zelfstandige of bedrijfsleider beroepsactiviteiten wil uitoefenen waarvoor kennis en toepassing van nationale regels vereist is. Deze tweede bijzondere bepaling vloeit voort uit de door het Parlement en de Raad bereikte overeenstemming als resultaat van de bemiddelingsprocedure bedoeld in artikel 251 (ex artikel 189 B) van het Verdrag.
69. De derde alinea over bijlage B verklaart een aantal van de voornoemde richtlijnen van toepassing op de uitoefening in loondienst van de beroepsactiviteit.
70. Hiermee is voorzien in een leemte die niet bestond in de andere richtlijnen over erkenning van beroepskwalificaties. De vroegste richtlijnen beperkten zich namelijk tot vestiging en het verrichten van diensten, in overeenstemming met de algemene programma's van de Raad gericht op het opheffen van belemmeringen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. De latere richtlijnen omvatten ook de uitoefening in loondienst van de desbetreffende beroepen.
71. De toepassing van die richtlijnen op de uitoefening in loondienst, zelfs in een andere hoedanigheid dan die van directeur van een onderneming, heeft niet tot speciale problemen geleid, voor zover bekend bij de Commissie.

¹¹ Document COM(96) 46 def. van 15.2.1996. Het feit dat een beroep op grond van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG niet is gereguleerd, neemt niet weg dat de ontvangende lidstaat krachtens het Verdrag verplichtingen heeft op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties (zie de jurisprudentie in de zaak Bobadilla, C-234/97 van 8.7.1999).

C. ARTIKEL 3

72. In dit artikel zijn de beginselen vastgelegd van de erkenning in het geval dat de ontvangende lidstaat het bezit van een diploma in de zin van Richtlijn 92/51/EEG of van Richtlijn 89/48/EEG eist.
73. Het onderscheid tussen het diploma van Richtlijn 89/48/EEG en het diploma van Richtlijn 92/51/EEG is gelegen in het niveau van de opleiding. Het diploma uit de laatstgenoemde richtlijn sluit namelijk in beginsel een universitaire opleiding af van ten minste een jaar (maar van minder dan drie jaar).
74. Er zijn verscheidene oplossingen, afhankelijk van de vraag of het beroep al dan niet gereguleerd is in de lidstaat van oorsprong, en zo niet of de opleiding al dan niet gereguleerd is.
75. a) Indien het beroep gereguleerd is in de lidstaat van oorsprong en de aanvrager een diploma in de zin van Richtlijn 89/48/EEG of 92/51/EEG bezit, moet dat diploma in beginsel door de ontvangende lidstaat worden erkend (met eventuele compenserende maatregelen: zie artikel 4).
76. b) Indien het beroep niet gereguleerd is in de lidstaat van oorsprong, maar de aanvrager wel een of meer opleidingstitels¹² bezit van het niveau van het diploma van richtlijn 92/51/EEG, moet dit diploma in beginsel door de ontvangende lidstaat erkend worden op voorwaarde dat de betrokkene dit beroep tijdens de voorafgaande tien jaar gedurende ten minste twee jaar heeft uitgeoefend. Dit onverminderd de mogelijkheid van compenserende maatregelen (zie artikel 4).
77. De beroepservaring van twee jaar kan echter niet worden geëist als de opleiding in de lidstaat van oorsprong gereguleerd is. Het begrip “gereguleerde opleiding” is gedefinieerd in artikel 1, onder g); deze opleiding moet specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep gericht zijn en de structuur en het niveau ervan moeten zijn vastgelegd bij de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaat in kwestie.
78. De garantie die reglementering van het beroep door de lidstaat van oorsprong biedt aan de ontvangende lidstaat, wordt als het ware vervangen door de garantie van een minimum aantal jaren beroepservaring of door het gereguleerde karakter van de genoten opleiding.
79. Er is geen mechanisme voor de erkenning van diploma's van het niveau van richtlijn 92/51 voor de toegang tot gereguleerde beroepen waarvoor een diploma als omschreven in Richtlijn 89/48 wordt geëist, dat slechts kan worden verkregen wanneer met succes een postsecundaire studiecycclus van meer dan vier jaar is gevolgd. Het verschil tussen de twee opleidingen zou in een dergelijk geval namelijk meer dan drie jaar zijn. In dat geval kan de migrant echter een beroep doen op de

¹² Indien het gaat om een opleiding die naast de bestaande opleiding bestaat of om een oudere opleiding, kan deze worden gelijkgesteld met de titel waarmee de normale opleiding wordt afgesloten, mits is voldaan aan de voorwaarden die worden vermeld in de op een na laatste alinea van dit artikel.

jurisprudentie in de zaak Vlassopoulou¹³ om erkenning van zijn kwalificaties te verkrijgen.

D. ARTIKEL 4

80. Dit artikel voorziet in maatregelen die de migrant kunnen worden opgelegd ter compensatie van een eventuele leemte in zijn opleiding in vergelijking met de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding op basis van artikel 3. Drie maatregelen zijn voorzien afhankelijk van de aard van de leemte: a) als de duur van de opleiding onvoldoende is, houdt de compenserende maatregel beroepservaring in; b) als inhoudelijke elementen in de opleiding of bepaalde beroepsactiviteiten in het gereguleerde beroep ontbreken, houdt de compenserende maatregel een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid in.
81. (a) Beroepservaring kan worden geëist als de duur van de door de migrant gevolgde opleiding ten minste een jaar korter is dan die welke in de ontvangende lidstaat is vereist.
82. De ervaring die van de migrant wordt geëist, mag niet meer bedragen dan het dubbele van de ontbrekende opleidingsperiode. In sommige gevallen, wanneer de ontbrekende opleidingsperiode betrekking heeft op het opdoen van praktijkervaring, mag de ontvangende lidstaat niet meer eisen dan de tijdsduur van de ontbrekende periode. De duur van de verlangde beroepservaring mag in geen geval meer dan vier jaar bedragen. Indien de ontvangende lidstaat een diploma eist waarmee een in bijlage C bedoelde opleidingscyclus wordt afgesloten, mag deze bovendien geen ervaring verlangen van de aanvrager die een diploma in de zin van Richtlijn 89/48 of 92/51 bezit; de opleidingscyclussen bedoeld in bijlage C hebben immers een zeer specifieke duur, die moeilijk te vergelijken is met de duur van de “eigenlijke” diploma’s die door deze twee richtlijnen worden bestreken, ook al zijn ze gelijkgesteld met de diploma’s van Richtlijn 92/51.
83. (b) Een stage of een proeve van bekwaamheid kan worden geëist wanneer:
84. de inhoud van de door de migrant ontvangen opleiding wezenlijk verschilt van de inhoud van de vereiste opleiding in de ontvangende lidstaat; of

¹³ In dit arrest in zaak C-340/89 concludeert het Hof op grond van artikel 52 (thans 43) van het EG-Verdrag over de vrijheid van vestiging dat de ontvangende lidstaat “*rekening moet houden met de diploma’s, certificaten en andere titels die de betrokkene heeft behaald met het oog op de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere lidstaat heeft verworven door de uit deze diploma’s blijvende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale regelgeving verlangde kennis en ervaring*” (overweging 16). Alleen wanneer blijkt, dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag het gastland van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven (overweging 19). Ook moet de ontvangende lidstaat rekening houden met de in het land van herkomst of in het gastland opgedane beroepservaring (punt 21). De onderzoeksprocedure moet waarborgen bieden: het besluit moet vatbaar zijn voor beroep in rechte met het oog op de toetsing van de wettigheid ervan aan het Gemeenschapsrecht en de belanghebbende moet kennis kunnen nemen van de redenen van het jegens hem genomen besluit (punt 22). De jurisprudentie na dit arrest is steeds in overeenstemming hiermee en is uitgebreid naar de uitoefening van beroepen in loondienst (zie het arrest van het Hof in de zaak C-234/97, Bobadilla).

85. het gereguleerde beroep in de ontvangende lidstaat een of meer gereguleerde beroepsactiviteiten omvat die niet bestaan in het gereguleerde beroep in de lidstaat van oorsprong waarvoor een specifieke opleiding nodig is waarvan wezenlijke onderdelen in de opleiding van de migrant ontbreken.
86. De maximale duur van de aanpassingsstage is in de richtlijn op drie jaar gesteld.
87. De migrant heeft in beginsel de keuze tussen de proeve van bekwaamheid en de aanpassingsstage. De keuze is slechts in drie gevallen voorbehouden aan de nationale autoriteiten:
- wanneer de uitoefening van het betrokken beroep een “gedetailleerde kennis van het nationale recht” vereist en "constant en voor een wezenlijk deel" bestaat uit het verstrekken van adviezen en/of bijstand op het gebied van het nationale recht;
 - wanneer de lidstaat gebruik heeft gemaakt van een afwijking op het keuzerecht van de migrant uit hoofde van artikel 14 (zie hieronder);
 - wanneer de ontvangende lidstaat een diploma eist van een opleiding met een duur van meer dan drie jaar terwijl de migrant slechts een diploma bezit van een opleiding van een jaar of korter¹⁴.
88. De begrippen “aanpassingsstage” en “proeve van bekwaamheid” zijn gedefinieerd in artikel 1, onder i) en j).
89. Slechts een van deze drie compenserende maatregelen kan van de migrant worden verlangd (artikel 4, lid 2).

E. ARTIKEL 5

90. Dit artikel heeft betrekking op het geval dat een ontvangende lidstaat het bezit van een diploma als bedoeld in Richtlijn 92/51 eist, terwijl de aanvrager slechts een certificaat bezit.
91. In dat geval moet de ontvangende lidstaat in beginsel het certificaat erkennen dat in een andere lidstaat is voorgeschreven om tot een gereguleerd beroep te worden toegelaten. Hij kan echter eisen dat de aanvrager een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt. Voor deze eis hoeft niet te worden aangetoond dat er een leemte bestaat tussen de opleiding van de migrant en de opleiding die van de onderdanen wordt verlangd; van deze leemte wordt min of meer uitgegaan op basis van het verschil in niveau tussen het vereiste diploma en het certificaat dat de aanvrager bezit. De keuze van compenserende maatregel is aan de migrant gelaten, tenzij een afwijking van het keuzerecht wordt toegestaan uit hoofde van artikel 14.

¹⁴ Er is niet voorzien in erkenning in het geval dat de migrant een kwalificatie van dit niveau bezit, maar de ontvangende lidstaat een opleidingsniveau van meer dan vier jaar hoger onderwijs verlangt. In dat geval is de jurisprudentie van het Hof in de zaak Vlassopoulou van toepassing.

92. Indien het beroep in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd is, maar de kandidaat een of meer opleidingstitels bezit van het niveau van certificaat, moet die opleiding in beginsel door de ontvangende lidstaat worden erkend, mits de aanvrager dit beroep tijdens de voorafgaande tien jaar gedurende twee jaar heeft uitgeoefend. Deze beroepservaring van twee jaar kan echter niet worden geëist indien de opleiding in de lidstaat van oorsprong gereguleerd is. Het begrip “gereguleerde opleiding” is gedefinieerd in artikel 1, onder g).
93. Dit alles onverminderd eventuele compenserende maatregelen onder de bovengenoemde voorwaarden.

F. ARTIKEL 6

94. Artikel 6 regelt het beginsel van de erkenning wanneer de ontvangende lidstaat een certificaat eist om een beroep te kunnen uitoefenen.
95. De toegang tot een gereguleerd beroep kan niet worden geweigerd wegens onvoldoende kwalificaties indien:
96. a) de aanvrager in het bezit is van het diploma of het certificaat dat door een andere lidstaat voor de uitoefening van dit beroep is voorgeschreven;
97. b) het beroep in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd is en de aanvrager het beroep tijdens de voorafgaande tien jaar twee jaar heeft uitgeoefend en hij bovendien een of meer opleidingstitels¹⁵ bezit van het niveau diploma of certificaat; deze ervaring kan echter niet worden geëist wanneer de opleiding gereguleerd is;
98. c) de aanvrager geen diploma, certificaat of opleidingstitel bezit, maar het beroep tijdens de voorafgaande tien jaar gedurende drie jaar achtereen heeft uitgeoefend. Dankzij dit mechanisme kan een migrant die geen opleiding heeft kunnen vinden die bij zijn situatie past, dus op basis van zijn beroepservaring worden toegelaten tot een gereguleerd beroep op certificaatniveau. Een voorbeeld hiervan is een snoeier met professionele ervaring.

G. ARTIKEL 7

99. Dit artikel regelt de gevallen waarin de ontvangende lidstaat compenserende maatregelen kan opleggen wanneer die lidstaat een certificaat eist om een beroep te kunnen uitoefenen.
100. Er worden twee hypothesen onderscheiden:
101. a) De migrant heeft een diploma, certificaat of opleidingstitel¹⁶:

¹⁵ Indien de opleiding naast de normale opleiding bestaat uit een oudere opleiding, kan deze gelijkgesteld worden met de titel die wordt verstrekt na de normale opleiding, wanneer voldaan is aan de in de laatste alinea van dit artikel genoemde voorwaarden.

¹⁶ De gevallen die bestreken worden door artikel 6, onder a) en b).

102. - de lidstaat moet aantonen dat er een wezenlijk verschil is tussen de opleidingen of verschillen tussen de werkterreinen, die worden gekenmerkt door een opleiding die gericht is op wezenlijk verschillende vakken;
103. - maar hij moet de migrant de keuze laten tussen aanpassingsstage (ten hoogste twee jaar) en proeve van bekwaamheid (behalve als een afwijking wordt toegestaan uit hoofde van artikel 14);
104. b) De migrant heeft geen diploma, certificaat of opleidingstitel¹⁷;
105. - de lidstaat hoeft de bovengenoemde verschillen niet aan te tonen (aangezien ten gevolge van het ontbreken van die kwalificaties in feite wordt verondersteld dat er dergelijke verschillen zijn);
106. - en de lidstaat kan zich de keuze voorbehouden tussen een aanpassingsstage (ten hoogste twee jaar) en een proeve van bekwaamheid (zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op de procedure van artikel 14).

H. ARTIKEL 8

107. Aangezien het bekwaamheidsattest wordt afgegeven na zeer korte opleidingen of op grond van de beoordeling van de kwaliteiten, bekwaamheden of kennis zonder voorafgaande opleiding (zie de definitie in artikel 1, onder c)), zou het basismechanisme dat de richtlijn instelt voor de erkenning, te zwaar zijn. Als de ontvangende lidstaat een bekwaamheidsattest verlangt, moet hij dus, zonder andere kwalificatie-eisen, het bekwaamheidsattest erkennen dat door de andere lidstaat is voorgeschreven om tot dat beroep te worden toegelaten of dat beroep daar uit te oefenen. Indien de lidstaat van herkomst geen dergelijk bekwaamheidsattest kent, moet de ontvangende lidstaat de kwalificaties aanvaarden die de aanvrager overlegt, indien deze, in het bijzonder met betrekking tot de gezondheid, veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming, garanties bieden die gelijkwaardig zijn aan de garanties die hij eist. Die kwalificaties kunnen ook de persoonlijke kwaliteiten, kennis of bekwaamheden zijn die op een andere wijze dan in een opleidingscyclus zijn verkregen.
108. Kortom, het bekwaamheidsattest kent twee doeleinden: het kan als bewijs dienen voor een zeer korte opleiding die geen verband houdt met de voorafgaande secundaire opleiding, of het geldt als een examen op een bescheiden niveau in geval van bepaalde activiteiten die toch enige specifieke kennis vereisen.
109. Er is hier dus geen sprake van compensatiemechanismen. Bij het lezen van de richtlijn blijken er slechts twee mogelijkheden te zijn opengelaten: erkenning (die verplicht is als aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan) of niet-erkenning. Er is geen “derde weg” voorzien. Maar naar de logica van de tekst in zijn context moeten lidstaten een mechanisme instellen dat voor de betrokkene gunstiger is dan niet-erkenning zonder meer. Indien duidelijk niet aan de voorwaarden van de richtlijn is voldaan, lijkt het logisch en in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn dat de lidstaat, naast weigering zonder meer, de mogelijkheid heeft

¹⁷ De gevallen die bestreken worden door artikel 6, onder c).

alternatieve wegen te bieden (examen, stage, etc.) waardoor de migrant toegelaten kan worden tot het beroep in die staat. Dit kan het beginsel van het vrije verkeer alleen maar bevorderen. Overigens is elke lidstaat op grond van de jurisprudentie van het Hof in de zaak Vlassopoulou verplicht, indien er geen enkele bepaling van een richtlijn van toepassing is, de diploma's van de andere lidstaten in aanmerking te nemen die in het bezit zijn van de onderdanen uit de Gemeenschap. De nationale autoriteiten zijn gehouden te onderzoeken in welke mate de kennis en kwalificaties die door het in het land van oorsprong behaalde diploma worden aangetoond, overeenkomen met de kennis en kwalificaties die door de regelgeving van de ontvangende lidstaat worden verlangd.

110. Dit probleem is aan de orde gesteld¹⁸ in de Coördinatiegroep die bij de richtlijnen is ingesteld. De Commissie en de meerderheid van de lidstaten zijn van mening dat wanneer een migrant slechts gedeeltelijk aan de bepalingen van de ontvangende lidstaat voldoet, zijn kwalificaties toch in aanmerking moeten worden genomen volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

I. ARTIKEL 9

111. Wanneer de ontvangende lidstaat een titel verlangt ten blijk van een algemene opleiding van het niveau van het basisonderwijs of van het secundaire onderwijs, mag hij de opleidingstitel van het overeenkomstige niveau die door een bevoegde instantie in een andere lidstaat is afgegeven, niet weigeren.

J. ARTIKEL 10

112. Dit artikel bevat bepalingen over de overlegging van bewijzen van goed gedrag, de financiële situatie en de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Deze bepalingen zijn overgenomen uit eerdere richtlijnen inzake het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars, bijvoorbeeld winkeliers of sommige beroepen in de gezondheidssector.
113. De toepassing van deze bepalingen heeft aanleiding gegeven tot bepaalde vragen, met name in het kader van Richtlijn 89/48/EEG. Deze zijn echter *mutatis mutandis* van toepassing op Richtlijn 92/51/EEG.
114. Zo zijn bijvoorbeeld de afdelingen van de Commissie door de Britse autoriteiten die bevoegd zijn voor de afgifte van de "qualified teacher status" geraadpleegd over de mogelijkheid om van kandidaten die uit andere lidstaten afkomstig zijn te vragen een officieel document over te leggen dat hun goed zedelijk gedrag aantoonde en dat bevestigt dat zij niet strafrechtelijk veroordeeld zijn wegens delicten tegen kinderen. Een dergelijke eis valt buiten het kader van hetgeen in de richtlijn wordt geregeld.
115. Men wil dus weten of strengere voorwaarden dan die welke in de bepalingen van de richtlijnen zijn neergelegd, legitiem kunnen worden opgelegd, en of de toegang tot het beroep leraar dus kan worden geweigerd aan kandidaten die de in de richtlijnen voorziene verklaring onder ede overleggen, maar geen officieel bewijs van goed zedelijk gedrag waarin wordt bevestigd dat zij niet strafrechtelijk veroordeeld zijn

¹⁸ Op de vergadering van 10 en 11 april 1995.

wegens delicten tegen kinderen. De nationale bevoegde instanties zijn van mening dat, in het geval van leraren, enkel een verklaring onder ede als bedoeld in de tweede alinea van artikel 6 van Richtlijn 89/48/EEG en in de tweede alinea van artikel 10 van Richtlijn 92/51/EEG onvoldoende garantie biedt om te voorkomen dat de “qualified teacher status” kan worden verkregen door personen die kinderen kwaad kunnen doen (bv. pedofielen).

116. De Commissie is van mening dat het inderdaad onjuist zou zijn om op basis van de letterlijke tekst van de relevante bepalingen van de richtlijnen te concluderen dat, gezien het feit dat deze niet voorzien in een afwijking van de verplichting een verklaring onder ede te aanvaarden, de ontvangende lidstaat verplicht is een dergelijke verklaring te aanvaarden in het geval van personen die in hun beroep rechtstreeks en dagelijks contact met kinderen hebben. De bescherming van kinderen tegen het gedrag van pedofielen kan als een dwingende reden van algemeen belang worden beschouwd die een beperking van de in het Verdrag neergelegde vrijheden van verkeer rechtvaardigt. Het eisen van een officieel certificaat (uittreksel uit het strafregister of een soortgelijk door een bevoegde autoriteit afgegeven document) lijkt een passende maatregel om het nagestreefde legitieme doel daarvan te bereiken zonder verder te gaan dan nodig is.
117. Een ander voorbeeld is dat van een klacht tegen een lidstaat op grond van het feit dat voor de toegang tot de uitoefening van het beroep duiker een certificaat is vereist dat alleen kan worden afgegeven door artsen die door de lokale bevoegde instanties zijn erkend.
118. Of het stelsel inzake erkenning van artsen door de autoriteiten van de ontvangende lidstaat aanvaardbaar is in het licht van de Richtlijnen 89/48 en 92/51, moet van geval tot geval aan de hand van de door de jurisprudentie¹⁹ van het Hof geformuleerde criteria (algemeen belang, geen discriminatie, evenredigheid) worden onderzocht. De volgende algemene beginselen kunnen worden genoemd:
 119. - als een lidstaat een medisch certificaat eist dat is ondertekend en goedgekeurd door een officieel erkend arts, moet dit in het algemeen belang zijn, d.w.z. vereist om in de ontvangende lidstaat aan bepaalde eisen op het gebied van de gezondheid te voldoen om bepaalde beroepen te mogen uitoefenen, zoals beroepen op het gebied van passagiersvervoer;
 120. - het zou niet aanvaardbaar zijn als alleen artsen in het ontvangende land kunnen worden erkend, aangezien daardoor de toegang tot een beroep op het grondgebied van de ontvangende staat in de praktijk zeker moeilijker zou worden voor de onderdanen van de andere lidstaten dan voor de eigen onderdanen;
 121. - het evenredigheidsbeginsel impliceert dat de ontvangende lidstaat het minst bezwarende middel zoekt om een hoog gezondheidsniveau te waarborgen. Daaruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

¹⁹ Onverminderd Richtlijn 89/391/EEG die lidstaten toestaat strengere eisen te stellen op het gebied van de gezondheid met als doel de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.
De gevolgen van deze richtlijn worden momenteel onderzocht.

122. 1) Indien in de staat van oorsprong een stelsel van erkenning bestaat dat gelijkwaardige garanties biedt, is de ontvangende lidstaat niet gerechtigd het in het land van oorsprong afgegeven certificaat te weigeren.
123. 2) Indien de lidstaat van oorsprong geen document van dezelfde aard eist als het document dat in de ontvangende lidstaat wordt verlangd, dat wil zeggen indien het verlangde certificaat niet wordt afgegeven door een erkende arts of indien geen certificaat wordt geëist, dient de tweede alinea van artikel 6, lid 2, en de tweede alinea van artikel 10, lid 2, van respectievelijk de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG te worden toegepast. De ontvangende lidstaat kan dan een door een bevoegde instantie van de lidstaat van oorsprong afgegeven attest eisen dat verder gaat dan slechts een door een niet-erkend arts afgegeven certificaat, zelfs als de instantie die het attest afgeeft zelf niet erkend is. Overigens voorziet Richtlijn 89/391 niet expliciet in erkenning van artsen ten behoeve van het in artikel 14 van die richtlijn bedoelde gezondheidstoezicht.
124. 3) Ten slotte lijkt het alleen als de autoriteiten van de lidstaat van oorsprong geen attest in de zin van de genoemde bepalingen afgeven, gerechtvaardigd dat de ontvangende lidstaat van de migrant eist dat hij een medisch certificaat overlegt dat is afgegeven door een arts die door laatstgenoemde lidstaat is erkend.
125. 4) Hier kan aan worden toegevoegd dat, om het vrije verkeer van de beroepsbeoefenaars niet excessief te belemmeren, aan de bevoegdheid die de ontvangende lidstaat verleend zou worden om een lijst met erkende artsen op te stellen, in elk geval twee verplichtingen verbonden zouden moeten worden: enerzijds zou de lidstaat moeten aangeven welke de specifieke eisen op het gebied van de gezondheid aanleiding zijn tot het opzetten van een dergelijk netwerk van erkende artsen en anderzijds zou hij de migrant moeten informeren over de verschillende mogelijkheden die hij heeft om aan die eisen te voldoen (erkend arts uit de staat van oorsprong, attest van de autoriteiten van de staat van oorsprong, of, indien geen van deze mogelijkheden beschikbaar zijn, arts die door de ontvangende staat erkend is).

K. ARTIKEL 11

126. Dit artikel regelt de verplichting voor de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat om onderdanen van de lidstaten die aan de voorwaarden voor de toegang tot en uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied voldoen, het recht te geven de beroepstitel van de ontvangende lidstaat te voeren die met dat beroep overeenkomt.
127. Hetzelfde geldt voor het recht een bekwaamheidsattest te gebruiken, maar de ontvangende lidstaat kan eisen dat deze kwalificatie wordt aangevuld met nadere gegevens over de herkomst ervan, zodat verwarring met op zijn grondgebied afgegeven kwalificaties wordt voorkomen.
128. Wanneer het beroep in de ontvangende lidstaat is gereguleerd door een vereniging of een organisatie, mogen de migranten de beroepstitel slechts gebruiken indien zij het bewijs overleggen dat zij daar lid van zijn. Als de vereniging of organisatie het lidmaatschap afhankelijk stelt van bepaalde kwalificaties, moet zij de

voorwaarden van de richtlijn in acht nemen, met name de voorwaarden van de artikelen 3, 4 en 5 (erkenning van diploma's, certificaten of opleidingstitels).

L. ARTIKEL 12

129. Dit artikel heeft betrekking op de bewijsmiddelen inzake de kwalificaties van de aanvrager en op bepaalde procedureregels.
130. In de eerste plaats is het aan de aanvrager te bewijzen wat zijn kwalificaties zijn. De ontvangende lidstaat moet echter de door de bevoegde instanties van de lidstaten afgegeven documenten als bewijsmiddel aanvaarden. Met andere woorden, de eisen van de ontvangende lidstaat moeten niet buitensporig zijn wat betreft het bewijs. Op dit gebied heeft de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, derhalve een "gedragscode" voor administratieve formaliteiten opgesteld, waarin de consensus van de Coördinatiegroep op dit gebied is verwerkt (zie hieronder). Opgemerkt wordt dat volgens de Commissie de verstrekking van een document aan de migrant door een autoriteit van de lidstaat van oorsprong met als doel het kwalificatieniveau van de migrant volgens de criteria van de richtlijn (diploma 89/48, diploma 92/51, certificaat, bekwaamheidsattest) aan te tonen, van groot praktisch nut voor de migrant kan zijn. De ontvangende lidstaat mag echter in beginsel niet eisen dat een attest van de staat van oorsprong wordt overgelegd waarin het bezit van een diploma als bedoeld in de richtlijn of de bevoegdheid van de migrant tot uitoefening van het beroep in het land van oorsprong wordt bevestigd (zie Code, punt 3,C,b).
131. De procedure voor de behandeling van de aanvragen moet uiterlijk vier maanden na de indiening van het complete dossier worden voltooid. Zij moet worden afgesloten door een met redenen omkleed besluit. Tegen dit besluit, of het uitblijven daarvan, moet beroep bij een nationale rechterlijke instantie kunnen worden aangetekend.

M. ARTIKEL 13

132. Volgens dit artikel moeten de lidstaten de bevoegde instanties aanwijzen die gemachtigd zijn de aanvragen te ontvangen en de in de richtlijn bedoelde besluiten inzake erkenning te nemen en elkaar en de Commissie daarvan in kennis te stellen.
133. Ook moet elke lidstaat volgens dit artikel een coördinator aanwijzen, in het bijzonder ten behoeve van de bevordering van de eenvormige toepassing van de richtlijn. Deze coördinatoren worden lid van de bij Richtlijn 89/48 ingestelde Coördinatiegroep. De taken van de Coördinatiegroep worden derhalve uitgebreid tot deze richtlijn, namelijk het vergemakkelijken van de tenuitvoerlegging van de richtlijn en het inwinnen van alle nuttige informatie voor de toepassing daarvan.
134. De lidstaten zijn verplicht informatie te verstrekken over de erkenning van de kwalificaties en de daarmee verband houdende kwesties met gebruikmaking van bestaande informatienetwerken en, in voorkomend geval, van de betrokken beroepsverenigingen of -organisaties. De Commissie is verantwoordelijk voor het nemen van initiatieven voor de ontwikkeling van de nodige maatregelen op het gebied van coördinatie en informatie.

135. De werkzaamheden van de Coördinatiegroep worden in deel VII hieronder beschreven.

N. ARTIKEL 14

1. Algemeen

136. Wanneer een lidstaat de keuze tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid niet aan de aanvrager wil overlaten, moet hij de Commissie onverwijld het ontwerp van het betrokken voorschrift meedelen. Tegelijkertijd doet hij de Commissie mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk voorschrift noodzakelijk maken.
137. De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld in kennis van het ontwerp; zij kan tevens de Coördinatiegroep over dit ontwerp raadplegen.
138. De lidstaat mag het desbetreffende voorschrift pas aannemen als de Commissie zich daar niet binnen een termijn van drie maanden bij beschikking tegen heeft uitgesproken. De Commissie kan ook opmerkingen aangaande het ontwerp indienen.
139. De lidstaat dient op verzoek van een lidstaat of van de Commissie de definitieve tekst van het voorschrift mee te delen.
140. In het kader van de toepassing van Richtlijn 92/51/EEG heeft de Commissie drie verzoeken om afwijking uit hoofde van artikel 14 ontvangen. Met uitzondering van een geval waarin de afwijking zinloos werd geacht, heeft de Commissie gedeeltelijk positief gereageerd op de verzoeken. De verzoeken waren afkomstig van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk.

2. Frankrijk: sportinstructeurs

141. Op 17 juni 1996 heeft Frankrijk een verzoek om afwijking uit hoofde van artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG ingediend voor het begeleiden van een aantal sportieve activiteiten. Het Franse verzoek had betrekking op het beroep sportinstructeur en beoogde voor bepaalde takken van sport af te kunnen wijken van het beginsel van vrije keuze van de kandidaat. Wanneer in het kader van de erkenningsprocedure in andere lidstaten verstrekte diploma's wezenlijk blijken te verschillen van die in Frankrijk, wilden de Franse autoriteiten de kandidaat een proeve van bekwaamheid kunnen opleggen.
142. Bij dit verzoek hebben de Franse autoriteiten een ontwerpbesluit aan de Commissie doen toekomen. Dit ontwerpbesluit betrof slechts de vestiging van instructeurs enz. die in een andere lidstaat zijn gediplomeerd, omdat een door de Commissie ingestelde inbreukprocedure in verband met de tijdelijke verlening van diensten voor dezelfde beroepen reeds was afgesloten met de verlening van een permanente afwijking aan Frankrijk, meer op basis van een afzonderlijk deel van de Franse wetgeving en de desbetreffende artikelen van het Verdrag dan op basis van Richtlijn 92/51/EEG. In dit ontwerpbesluit betreffende de vestiging, dat het op dit gebied toepasselijke communautaire recht beoogde om te zetten, wordt een afwijkende

regeling gehandhaafd voor vijf takken van sport, waarvoor volgens het ontwerp “*de minister van sport de proeve van bekwaamheid kan opleggen*”. Volgens de aan de Commissie voorgelegde tekst zou deze proeve van bekwaamheid opgelegd kunnen worden voor de volgende vijf beroepen: skileraren, berggidsen, duikinstructeurs, instructeurs voor parachutespringen en instructeurs voor speleologie. De Franse autoriteiten tekenden daarbij aan dat dit in het kader van artikel 14 geformuleerde verzoek het beginsel van wederzijds vertrouwen niet in twijfel trekt, maar “*er daarentegen toe strekt dit te versterken wanneer activiteiten of doelstellingen van algemeen belang, zoals de handhaving van de veiligheid in het geding zijn*”. Het verzoek betreft dus uitsluitend “*risicosporten*”. Dit verzoek is in de ogen van de Franse autoriteiten gerechtvaardigd door het gevaarlijke karakter van de betrokken sportieve activiteiten.

143. Overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG is het Franse verzoek om afwijking aan de lidstaten voorgelegd. Het verzoek is naar alle coördinatoren van het algemeen stelsel van erkenningen van diploma's gezonden. Deze hebben hun mening gegeven tijdens de vergadering van de Coördinatiegroep op 8 juli 1996 is gehouden.
144. Na bestudering van het Franse verzoek was de Commissie van mening dat het ontbreken van keuzevrijheid in dit geval gerechtvaardigd kan zijn, temeer daar de lidstaat voor elk afzonderlijk geval aantoonde dat de compenserende maatregel gerechtvaardigd is door een wezenlijk verschil tussen de door de migrant genoten opleiding en de vereiste kwalificatie, met inachtneming van de beroepservaring van de betrokken persoon. Het gevaarlijke karakter van de activiteiten en de zorg voor de veiligheid van de sportbeoefenaars kunnen, in de specifieke gevallen die in het verzoek van Frankrijk zijn genoemd en overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 92/51/EEG, argumenten zijn tegen de keuzevrijheid en vóór de verplichting een proeve van bekwaamheid af te leggen.
145. De Commissie heeft op 9 januari 1997 haar besluit vastgesteld. In dit besluit heeft de Commissie ingestemd met een afwijking voor een proefperiode die op 30 september 1999 eindigt. Alvorens zich definitief over deze afwijking uit te spreken, wilde de Commissie namelijk de met de praktische uitvoering verband houdende problemen evalueren. Tevens heeft zij Frankrijk in staat willen stellen te bepalen of deze proeven van bekwaamheid wel de meest geschikte maatregel zijn om het beoogde doel te bereiken. Tenslotte heeft zij alle betrokken partijen in staat willen stellen hun eventuele commentaar te leveren voordat een definitief besluit wordt genomen.
146. De Commissie heeft Frankrijk gevraagd haar vóór 30 april 1999 een evaluatierapport te doen toekomen en, als Frankrijk dat wil, vóór 30 juni 1999 een nieuw verzoek om afwijking. De Commissie heeft ook besloten aan de andere lidstaten en aan alle betrokken partijen te vragen hun standpunt te bepalen en hun opmerkingen door te geven. Ook zou de Commissie zelf een rapport opstellen.
147. Frankrijk heeft zijn evaluatierapport op 12 mei 1999 ingediend en heeft gevraagd de afwijking voor deze vijf beroepen permanent toe te staan. Na aanvullende informatie te hebben gevraagd en ontvangen, heeft de Commissie op 14 juli 1999 besloten de afwijking voor skileraren - onder strikte voorwaarden - en voor duikinstructeurs en instructeurs parachutespringen voor een jaar te verlengen, en voor berggidsen en instructeurs speleologie voor onbepaalde duur te verlengen.

3. Oostenrijk: beroepen in de bergsport

148. Per brief van 15 juli 1998 heeft Oostenrijk om een afwijking uit hoofde van artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG verzocht voor het begeleiden van bepaalde sporten. Deze brief was vergezeld van twee ontwerpvoorschriften en een motivering. Het verzoek had betrekking op acht beroepen op sportgebied (skileraar, kandidaat-skileraar, universitair gediplomeerd skileraar, skigids, leraar langlaufen, kandidaat-leraar langlaufen, berggids, kandidaat-berggids) en beoogde voor deze beroepen te kunnen afwijken van het beginsel van de vrije keuze van de kandidaat. Wanneer in het kader van de erkenningsprocedure de in de andere lidstaten verstrekte diploma's wezenlijk verschillen van de in Oostenrijk vereiste kwalificaties, wensten de Oostenrijkse autoriteiten de kandidaat een proeve van bekwaamheid te kunnen opleggen.
149. De Oostenrijkse autoriteiten hebben onderstreept dat hun uit hoofde van artikel 14 geformuleerde verzoek uitsluitend betrekking heeft op risicosporten. In de ogen van de Oostenrijkse autoriteiten is die aanvraag gerechtvaardigd door het gevaarlijke karakter van de betrokken sportieve activiteiten.
150. Overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG is het Oostenrijke verzoek om afwijking aan de lidstaten voorgelegd. Het verzoek is op 11 augustus 1998 naar alle coördinatoren van het algemeen stelsel van erkenningen van diploma's gezonden. Deze hebben tevens aanvullende informatie ontvangen tijdens de vergadering van de Coördinatiegroep die op 19 november 1998 is gehouden. Daarna zijn extra inlichtingen en garanties gevraagd en van Oostenrijk ontvangen. Op basis daarvan heeft de Commissie op 14 juli 1999 besloten een afwijking voor een jaar toe te staan, zoals ook op diezelfde dag werd besloten met betrekking tot het verzoek van Frankrijk.

4. Verenigd Koninkrijk: beroepen in de scheepvaart

151. Op 20 februari 1998 heeft de Commissie een verzoek van de Britse autoriteiten ontvangen om toestemming te verkrijgen voor een afwijking als bedoeld in artikel 10 van Richtlijn 89/48/EEG en artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG. Deze Dit verzoek om een afwijking betrof de beroepen "merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers" (dekofficieren en werktuigkundigen van de koopvaardij en de zeevisserij). De Britse autoriteiten wilden af kunnen wijken van het beginsel van de vrije keuze van de migrant wanneer een "compenserende maatregel" (aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid) kan worden opgelegd. De Britse autoriteiten wilden een proeve van bekwaamheid kunnen opleggen in alle gevallen waarin de kennis van de taal onvoldoende zou blijken te zijn ("substantial shortfall"). Het verzoek werd gemotiveerd met veiligheidsredenen.
152. Na een zorgvuldige bestudering van dit verzoek en van de betrokken beroepsmatige context, bleek dat het door de Britse autoriteiten naar voren gebrachte probleem buiten het toepassingsgebied van de genoemde richtlijnen viel, aangezien kennis van de taal geen rol speelt bij de opleidingen die aanleiding kunnen geven tot compenserende maatregelen. Een brief dienaangaande is op 7 mei 1998 naar de Britse autoriteiten gezonden.

5. Conclusies

153. Uit alle informatie waarover de Commissie momenteel beschikt, blijkt dat het belangrijkste punt van zorg van de betrokken partijen in verband met de tot nu toe verleende afwijkingen de erkenning van skileraren is. Terwijl het punt waar het werkelijk om gaat een verschil in opvatting lijkt te zijn over het kwalificatieniveau dat objectief gezien passend is voor de erkenning van skileraren – en dus ook over de relevantie en het wezenlijke karakter van verschillen tussen de bestaande nationale kwalificaties – spitsten de discussies tot nu toe zich vooral toe op de toepassing van de in artikel 14 bedoelde afwijkingen. Dit gebeurde ondanks het feit dat deze afwijkingen absoluut geen betrekking hebben op het niveau van de vereiste kwalificaties, maar veeleer het soort compenserende maatregel betreffen dat in geval van wezenlijke kwalificatieverschillen kan worden toegepast.
154. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de wijze waarop een erkenningsstelsel ten uitvoer wordt gelegd, even belangrijk kan zijn als de daaraan ten grondslag liggende wetgeving in termen van de voorwaarden die worden gehanteerd voor toegang tot de markt. In dat opzicht vormen de mate van duidelijke objectiviteit in alle onderdelen van een erkenningsproces, de wijze waarop het erkenningsproces verloopt, de juistheid van de beoordeling van de bekwaamheden en ervaring van elke kandidaat en de mate waarin de genomen besluiten worden uitgelegd allemaal factoren die bijdragen aan de billijkheid van een erkenningsprocedure en de aanvaardbaarheid daarvan voor degenen die daaraan onderworpen zijn. Het is duidelijk dat deze factoren nog belangrijker worden wanneer wordt afgeweken van de rechten die migranten normaal gesproken hebben, zoals het geval is de procedure van artikel 14.
155. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie besloten tijdelijke afwijkingen voor Oostenrijk en Frankrijk toe te staan tot en met 31 juli 2000, met de bedoeling op die datum definitieve, permanent toepasselijke besluiten te nemen. Het is de bedoeling van de diensten van de Commissie de periode van de tijdelijke afwijkingen te gebruiken om maximale uitwisseling van informatie en standpunten tussen de lidstaten en de betrokken partijen te waarborgen. Dit proces zal gericht zijn op het verzamelen en beoordelen van alle relevante informatie en het bespreken van problemen om de definitieve besluiten van de Commissie voor te kunnen bereiden en een objectief niveau van gemeenschappelijke inzichten en overeenstemming trachten te verkrijgen, dat een stabiele en permanente basis voor de toekomst zal bieden. Dit proces zal zowel betrekking hebben op het vraagstuk van de afwijkingen als op alle andere wezenlijke en procedurele onderwerpen op het gebied van de erkenning van skileraren.
156. Tegelijkertijd is in de praktijk gebleken dat de procedure en het tijdsbestek voor het nemen van besluiten inzake afwijkingen uit hoofde van artikel 14 erg kort is, met name met het oog op de raadpleging van de lidstaten, waaraan de Commissie veel waarde hecht. Verscheidene keren is de periode van drie maanden tussen de indiening van een verzoek door een lidstaat en het besluit van de Commissie overschreden, omdat een verzoek om aanvullende informatie nodig was, terwijl de desbetreffende periode pas wordt geacht in te gaan vanaf het moment waarop de Commissie alle benodigde informatie voor de afhandeling daarvan heeft. In het licht van de tot nu toe opgedane ervaring lijkt het waarschijnlijk dat toekomstige aanvragen om afwijkingen, inclusief met name belangrijke, omvangrijke, complexe of erg technische kwesties die naar voren komen, meer tijd kunnen vergen dan de

periode van drie maanden vanaf de datum van indiening van het verzoek tot de datum waarop het besluit van de Commissie wordt genomen. Met het oog op raadpleging en bestudering van standpunten en informatie zou het gerechtvaardigd kunnen zijn dat de Commissie een voorlopig besluit neemt dat in specifieke gevallen tot een voorlopig negatief besluit leidt, teneinde meer tijd te krijgen om de kwestie grondiger te overwegen, hoewel er een tijdschema moet worden vastgesteld waarbinnen een definitieve beslissing zal worden genomen.

157. Het is ook duidelijk dat de Commissie afwijkingen op tijdelijke basis en onder bepaalde voorwaarden heeft verleend. Hoewel definitieve en permanente besluiten duidelijk de voorkeur verdienen met het oog op juridische stabiliteit en rechtszekerheid, kan niet worden uitgesloten dat ook in de toekomst tijdelijke en voorwaardelijke besluiten moeten worden genomen. Een groot voordeel van dergelijke besluiten is dat er zo een proefperiode komt waarin de daadwerkelijke gevolgen van de afwijking kunnen worden vastgesteld, en dat rekening kan worden gehouden met de standpunten van de meest rechtstreeks betrokkenen voordat een definitief besluit wordt genomen. Met het oog op de algemene jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de restrictieve interpretatie van afwijkingen van de algemene regels van Gemeenschapsrecht²⁰ lijkt het passend dat dit soort afwegingen toepasselijk blijven op aanvragen om afwijking uit hoofde van deze richtlijn.

O. ARTIKEL 15 en bijlagen C en D

1. Ratio legis

158. Sommige opleidingen die niet vallen onder de definitie van het diploma in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), tweede streepje, onder i) van Richtlijn 92/51/EEG, staan wel op een vergelijkbaar professioneel niveau en bereiden voor op soortgelijke verantwoordelijkheden en taken²¹. Als voorbeeld kunnen de opleidingen fysiotherapeut in Duitsland of kinderverpleegkundige in Luxemburg genoemd worden. Vanwege de grote verscheidenheid hiervan voorziet Richtlijn 92/51 in de gelijkstelling ervan met het genoemde diploma door ze op te sommen in een lijst (zie overweging 15), die is opgenomen in bijlage C. Sommige gereguleerde opleidingen zijn bovendien gelijkgesteld met het niveau van het diploma doordat ze in de lijst van bijlage D zijn opgenomen.
159. Die gelijkstelling heeft als gevolg dat in de ontvangende lidstaat de overstapmogelijkheid naar de “89/48”-diploma’s wordt geopend (waaronder cyclussen van 3 en 4 jaar vallen) en, in het geval dat een diploma “92/51” wordt vereist, dat de eis van compenserende maatregelen in het geval van wezenlijke verschillen tussen de opleidingen wordt beperkt.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de jurisprudentie in de zaak Gebhardt, C-55/94 van 30.11.1995.

²¹ Zoals de overwegingen 15 en 16 van de richtlijn aangeven.

2. Bijwerkingsprocedures

160. De procedure inzake wijziging van deze bijlagen is in artikel 15 neergelegd²². Het gaat hierbij om controle of de opleidingen die in een met redenen omkleed verzoek van een lidstaat worden genoemd op een vergelijkbaar professioneel niveau staan als de opleidingen die worden afgesloten met het diploma bedoeld in Richtlijn 92/51 (cyclus van een jaar, na het secundaire niveau dat is vereist voor toelating tot het universitair of hoger onderwijs) en voorbereiden op soortgelijke verantwoordelijkheden en taken.

3. Wijzigingen door het Verdrag betreffende de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden

161. Overeenkomstig artikel 29 van het toetredingsverdrag van 24 juni 1994 zijn talrijke onderwijs- en opleidingscyclussen aan bijlage C toegevoegd, met ingang van 1 januari 1995. Deze wijziging betrof slechts Oostenrijkse beroepen.
162. Onder het punt “paramedisch en sociaal-pedagogisch gebied” had de wijziging betrekking op contactlenzopticiens, pedicures, audiciens, drogisten, masseurs, kleuterleiders/leidsters en pedagogisch werkers. In de sector “meesters” werden de beroepen bandagist, korsettenmaker, opticien, orthopedisch schoenmaker, prothese/orthesemaker, tandtechnicus, tuinder en nog veertien andere meestersopleidingen toegevoegd. In de “technische sector” werden de volgende opleidingscyclussen opgenomen: bosbouwkundig ambtenaar, technisch adviseur, adviseur uitzendarbeid, arbeidsbemiddelaar, beleggingsadviseur, privé-detective, beveiligingsbeambte, vastgoedmakelaar, vastgoedbeheerder, reclame- en promotieagentschap, projectontwikkelaar, incassoagent, verzekeringsadviseur, bouwtechnicus of meester-timmerman/planning en technische berekeningen.

4. Toepassingsrichtlijnen

163. De Commissie heeft een groot aantal verzoeken tot wijziging van de lijsten in de bijlagen C en D ontvangen. Na deze verzoeken te hebben onderzocht (samen met het krachtens artikel 15 ingestelde comité²³) heeft zij tot nu toe drie richtlijnen aangenomen.

a) Richtlijn 94/38/EG van de Commissie van 26 juli 1994

164. Een aantal opleidingen in de gezondheidszorg die in Duitsland worden gegeven zijn aan bijlage C toegevoegd; het gaat om de opleidingen medisch laborant, radiologisch laborant, medisch-technisch assistent functionele diagnostiek, diergeneeskundig-technisch assistent, diëtist, farmaceutisch technicus, psychiatrisch verpleegkundige en logopedist. De Italiaanse opleidingen boekhouder/commercieel medewerker en *consulente del lavoro* zijn geschrapt.

²² Deze procedure zal moeten worden aangepast aan het nieuwe Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23 e.v.).

²³ De werkzaamheden van dit comité zijn vaak voorbereid door discussies in de Coördinatiegroep (zie deel VII van dit rapport dat op de groep betrekking heeft).

165. In bijlage D is een rubriek toegevoegd inzake bepaalde opleidingen die in Duitsland aan een vakschool worden gegeven en die voorbereiden op de beroepen technisch assistent, commercieel assistent, adem-, spraak- en stemleraar met een staatsdiploma, technicus, bedrijfseconoom, ontwerper en gezinsverzorger met een staatsdiploma, alsmede enkele sociale beroepen.

b) Richtlijn 95/43/EG van de Commissie van 20 juli 1995

166. Aan deze richtlijn liggen verzoeken van Nederland en Oostenrijk ten grondslag. De nieuwe bepalingen van bijlage C zijn gebaseerd op de verzoeken van de Nederlandse regering inzake de opleiding tot dierenartsassistent en een aantal beroepen in de sector zeescheepvaart (stuurman, motordrijver en VTS-functionaris). In bijlage D zijn voor Nederland toegevoegd de opleidingen die aan scholen voor middelbaar beroepsonderwijs worden gegeven en de beroepsopleidingen in het leerlingwezen, en voor Oostenrijk de opleidingen die worden verstrekt aan scholen voor hoger beroepsonderwijs en aan onderwijsinstellingen van een hoger niveau voor land- en bosbouw, aan meesterscholen, meesterklassen en vakscholen voor bouwvakarbeiders. Voor al deze opleidingscyclussen zijn specifieke voorwaarden vastgesteld.
167. Samen met het grote aantal wijzigingen ten gevolge van de toetreding van de Republiek Oostenrijk zou de inhoud van de bijlagen onduidelijk zijn geworden. Met de nieuwe richtlijn is de gewijzigde lijst van opleidingen daarom in een geconsolideerde versie gepubliceerd.

c) Richtlijn 97/38/EG van de Commissie van 20 juni 1997

168. Enkele opleidingen van de lijst met opleidingen die in het Verenigd Koninkrijk als "National Vocational Qualifications" of als "Scottish Vocational Qualifications" zijn goedgekeurd, zijn geschrapt, aangezien zij nu onder Richtlijn 89/48/EG vallen (medisch wetenschappelijk laborant) of niet meer gereguleerd zijn (reclasseringsambtenaar, prothesemaker).

d) Richtlijn 99/ van de Commissie van 1999

169. Er is een ontwerp-richtlijn met eenparigheid van stemmen goedgekeurd door het comité van vertegenwoordigers van de lidstaten dat overeenkomstig artikel 15, lid 3, is opgericht. Deze ontwerp-richtlijn is een antwoord op met redenen omklede verzoeken van Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk betreffende de volgende onderwerpen:
170. Sommige certificaten van technische deskundigheid op het gebied van afvalbeheer in het Verenigd Koninkrijk zullen aan bijlage C worden toegevoegd, alsmede speciale opleidingen voor psychiatrisch verpleegkundige en kinderverpleegkundige in Oostenrijk. Anderzijds zullen de beroepen "approved social worker - mental health" en "trade mark agent" in het Verenigd Koninkrijk worden geschrapt. Voorts zullen de formuleringen in bijlage C en D betreffende "National/Scottish Vocational Qualifications" in het Verenigd Koninkrijk worden aangepast aan de terminologie

die momenteel in de relevante nationale wetgeving wordt gebruikt. De Commissie kan de richtlijn mogelijk begin 2000 goedkeuren.

171. Naar aanleiding van nieuwe wijzigingen in de nationale wetgeving zullen in de toekomst waarschijnlijk weer nieuwe richtlijnen moeten worden vastgesteld.

5. Conclusies

172. Uit ervaring²⁴ is gebleken dat dit een logge, complexe procedure is, die steeds moeilijker toe te passen is naarmate de lijst langer wordt. Daarom rijst de vraag of het niet wenselijk is voor een andere aanpak te kiezen, bijvoorbeeld door deze procedure en deze lijsten te vervangen door een of meer algemene²⁵ definities die deze opleidingen gelijk zouden stellen met het diploma van Richtlijn 92/51/EEG.
173. Een dergelijke oplossing wordt momenteel door de diensten van de Commissie bestudeerd. Die algemene definitie, die in de definitie van het begrip “diploma” zou moeten worden opgenomen, zou aangeven dat het beroepsniveau van de cyclus vergelijkbaar moet zijn met dat van de studiecycclus die gedefinieerd is als een cyclus die met het diploma wordt afgesloten en dat die cyclus voorbereidt op een niveau van verantwoordelijkheden en taken dat door de bevoegde instantie van de lidstaat van oorsprong in een aanvullend attest is vastgesteld. Van een migrant die op deze gronden aanspraak maakt op rechten van erkenning, kan worden vereist dat hij een certificaat overlegt van een bevoegde instantie waarin de status van de betrokken cyclus wordt bevestigd en informatie wordt verstrekt aan de ontvangende lidstaat over waar eventueel benodigde nadere informatie te verkrijgen is.
174. De bijlagen C en D zouden dan worden geschrapt, met een bepaling waardoor de verworven rechten van de houders van de daarin opgenomen kwalificaties worden beschermd.

P. ARTIKEL 16

175. Artikel 16 is het eerste artikel van hoofdstuk XI van de richtlijn, waarin de algemeen toepasselijke slotbepalingen zijn opgenomen. In dit artikel wordt bepaald dat de lidstaten om de twee jaar een verslag over de toepassing van de richtlijn aan de Commissie moeten voorleggen. Deze verslagen moeten algemene toelichtingen bevatten, alsmede statistische overzichten van de genomen besluiten en een beschrijving van de voornaamste problemen die uit de toepassing zijn voortgevloeid.
176. Zie voor de meest recente statistische informatie op basis van deze verslagprocedure deel IV.B.

²⁴ Zie met name de kritiek in bijlage I van België, Denemarken en Finland, die een wijziging van het stelsel wensen.

²⁵ Nederland heeft voorgesteld te komen tot een algemene formulering of tot een procedure volgens welke de bevoegde instantie van de lidstaat van oorsprong zou verklaren dat de opleiding van de migrant aan de criteria van de richtlijn voldoet.

Q. ARTIKEL 17

177. Dit artikel legt een termijn van maximaal twee jaar vast voor de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving²⁶.

R. ARTIKEL 18

178. Dit artikel heeft betrekking op het onderhavige verslag en voegt hieraan de volgende bepaling toe: "Na alle nodige raadplegingen legt de Commissie haar conclusies voor met betrekking tot de wijzigingen die in deze richtlijn kunnen worden aangebracht. Bij die gelegenheid dient de Commissie ook voorstellen in ter verbetering van de bestaande voorschriften ten einde het vrije verkeer, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten te vergemakkelijken."
179. Dit verslag bevat al suggesties voor enkele wijzigingen in de kwalificaties die in bijlage C en D en de bijwerkingen ervan zijn vermeld, en geeft mogelijkheden aan voor een grotere flexibiliteit op het gebied van het grensoverschrijdend verrichten van diensten. De kwestie van voorstellen ter verbetering van de bestaande voorschriften geeft echter ook aanleiding tot overwegingen op een breder terrein die tevens relevant zijn voor Richtlijn 89/48/EEG.

S. ARTIKEL 19

180. Geen commentaar.

VI. OPMERKINGEN PER BEROEPSGROEP

A. Overheidspersoneel

181. Het overheidspersoneel is vanouds een belangrijke beroepsgroep als het gaat om het vrije verkeer. Wat betreft dit punt wordt er vaak een beroep op de Commissie gedaan in de vorm van brieven van burgers of in het kader van klachten of verzoekschriften. Zo zijn er in de afgelopen jaren enkele inbreukprocedures ingeleid inzake de erkenning van diploma's. Deze procedures hadden betrekking op diverse lidstaten en diverse beroepsgroepen, zowel vallend onder Richtlijn 89/48/EEG als onder Richtlijn 92/51/EEG (leerkrachten, vertalers, ziekenhuisfunctionarissen, lucht- en scheepvaartpersoneel, algemeen bestuur, enz.), op nationaal zowel als lokaal niveau. In het kader van deze procedures hebben enkele lidstaten de aandacht gevestigd op fundamentele problemen die nauwgezet door de Commissie zijn bestudeerd. Deze problemen kunnen worden gegroepeerd in drie hoofdcategorieën:
182. - het beginsel van de toepassing van het algemeen stelsel van erkenning van diploma's (Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG) op overheidspersoneel;

²⁶ De tenuitvoerlegging is hiervoor in deel IV.A. behandeld.

183. - de toepassing van het algemeen stelsel op al het overheidspersoneel of uitsluitend op de beroepen of beroepsactiviteiten van overheidspersoneel waarvoor een specifieke beroepsopleiding vereist is;
184. - vergelijkend onderzoeken.
185. In overweging 8 van Richtlijn 92/51/EEG wordt vermeld dat “met het aanvullende algemeen stelsel niet wordt vooruitgelopen op de toepassing van artikel 48, lid 4, en artikel 55 van het Verdrag”. Verder wordt er geen directe of indirecte toespeling op overheidspersoneel gemaakt. Bovendien verwijzen de artikelen 48 (thans 39), lid 4, en 55 (thans 45), slechts naar de nationaliteit.
186. De Commissie is altijd van mening geweest dat overheidspersoneel niet bij voorbaat buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt²⁷: het simpele feit dat een bepaald beroep in overheidsdienst wordt uitgeoefend, betekent niet dat de richtlijn daar niet voor geldt. Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat overheidsorganen gehouden zijn de bepalingen van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG in acht te nemen. Evenmin betekent dit echter dat het algemeen stelsel voor al het overheidspersoneel geldt. Deze kwestie hangt nauw samen met het vraagstuk van de definitie van de begrippen diploma, gereglementeerd beroep en beroepskwalificatie.
187. Volgens de definitie van een diploma moet de houder een studiecycclus of opleiding van een bepaalde duur met succes hebben afgerond. De houder moet tevens alle vereiste beroepskwalificaties (diploma of geheel van diploma's of certificaat) bezitten om tot een gereglementeerd beroep in de lidstaat van herkomst te worden toegelaten of om dat uit te oefenen. Laatstgenoemd criterium moet zodanig worden opgevat dat het uitsluitend betrekking heeft op kwalificaties die verkregen zijn na het volgen van opleidingen die gericht zijn op de uitoefening van een specifiek beroep.
188. Compensatiemechanismen (proeve van bekwaamheid, aanpassingsstage) zijn niet geschikt indien er zeer uiteenlopende wegen naar een beroep met een algemeen karakter lopen (bijvoorbeeld een algemeen vergelijkend onderzoek dat openstaat voor houders van verschillende typen diploma's). Anderzijds lijkt het wel of niet beschikken over specifiekere onderdelen van afzonderlijke beroepskwalificaties minder relevant te zijn, als dergelijke uiteenlopende bekwaamheden voor de overheidsactiviteit in kwestie worden geaccepteerd, en zouden compenserende maatregelen dan ook minder relevant zijn. Indien er geen fundamenteel verschil is in de aard of het niveau van de beroepskwalificatie in kwestie, zou het beginsel van wederzijds vertrouwen van toepassing moeten zijn. Wanneer echter compensatiemechanismen zouden worden toegepast om een verschil in het algehele kwalificatieniveau te compenseren, dan lijken dergelijke maatregelen niet goed te passen bij de wervingsmethoden voor overheidspersoneel. De Commissie is van plan het onderzoek naar mogelijke oplossingen voort te zetten.
189. Er zijn drie vragen over de toepassing van vergelijkende onderzoeken voor beroepserkenning in verband met werkzaamheden in overheidsdienst. Hoe moet er tegen vergelijkende onderzoeken worden aangekeken? Vormen de beroepen die via een vergelijkend onderzoek toegankelijk zijn, gereglementeerde beroepen in de zin

²⁷ Overweging 12 van het arrest van 8 juli 1999 in zaak C-234/97, Bobadilla.

van de richtlijn? Hoe moet het begrip volledig gekwalificeerd persoon worden gedefinieerd als het gaat om een beroep waartoe men via een vergelijkend onderzoek toegang verkrijgt?

190. De Commissie heeft haar standpunt regelmatig verwoord in antwoorden op schriftelijke en mondelinge vragen van het Parlement en op verzoekschriften aangaande het principe van vergelijkende onderzoeken en in het kader van inbreukprocedures. Het komt erop neer dat iedere lidstaat de vrijheid behoudt zijn eigen aanwervingsprocedures te kiezen, mits diploma's die in andere lidstaten zijn afgegeven, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht worden erkend. Net als andere aanwervingsmethoden (dossier, sollicitatiegesprekken, examens) vormt het vergelijkend onderzoek slechts één van de mogelijke procedures voor toegang tot een beroep. Niets belet een lidstaat derhalve voor de aanwerving van zijn overheids personeel gebruik te maken van vergelijkende onderzoeken. In geval van een gereguleerd beroep in de zin van Richtlijn 92/51/EEG moet de betrokken lidstaat daarbij echter houders van diploma's die door andere lidstaten zijn afgegeven, de mogelijkheid bieden te solliciteren, mits het diploma in kwestie hun in de lidstaat waarin het werd afgegeven, toegang tot datzelfde beroep verschaft. Dit betekent ook dat een gekwalificeerde beroepsbeoefenaar uit een andere lidstaat bereid moet zijn aan een vergelijkend onderzoek deel te nemen, aangezien hij krachtens de richtlijn het recht heeft tot het beroep te worden toegelaten onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden.
191. Vormen de beroepsactiviteiten waartoe men wordt toegelaten door middel van een openbaar vergelijkend onderzoek dat openstaat voor houders van bepaalde diploma's, gereguleerde beroepen in de zin van Richtlijn 92/51/EEG?
192. In artikel 1, onder f), van Richtlijn 92/51/EEG wordt een gereguleerde beroepsactiviteit gedefinieerd als "een beroepsactiviteit, voor zover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurswettelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest". Er kan derhalve van uit worden gegaan dat de richtlijnen van toepassing zijn in geval van vergelijkende onderzoeken waarbij deelname afhankelijk is van het bezit van een specifieke beroepskwalificatie die toegang geeft tot de uitoefening van het beroep in kwestie.
193. De in de richtlijn beschreven mechanismen zijn namelijk gebaseerd op het beginsel dat de beroepsactiviteiten in de ontvangende lidstaat en de lidstaat van oorsprong identiek zijn. Migranten moeten het diploma bezitten dat nodig is om hetzelfde beroep in de lidstaat van herkomst uit te oefenen.
194. Met betrekking tot een meer algemene activiteit in overheidsdienst dan de specifiekere beroepskwalificaties die voor de toegang tot deze overheidsfunctie vereist zijn, geldt nog steeds dat een erkenningsprocedure met betrekking tot de specifieke beroepsbeoefenaar kan plaatsvinden, waarbij het beginsel van wederzijds vertrouwen misschien zelfs flexibeler kan worden toegepast, aangezien de vereiste kwalificaties eerder betrekking hebben op het algemene niveau van de gevraagde beroepsactiviteit dan op de specifieke kennisonderdelen die voor elk specifiek beroep van belang zijn. Bij gebrek aan voldoende motivering voor een afwijzing kunnen indeling in rang binnen de overheidsdienst en andere middelen worden aangewend

om rekening te houden met een aantal verschillen in de relevante beroepskwalificaties. Dit type analyse zou eerst nog nader moeten worden getest alvorens definitieve conclusies kunnen worden getrokken.

195. Ten slotte moet men, om van de richtlijnen betreffende het “algemeen stelsel” te kunnen profiteren, in de lidstaat van oorsprong volledig gekwalificeerd zijn. Dit levert bepaalde problemen op indien een vergelijkend onderzoek wordt gevolgd door een beroepsopleiding. In dat geval wordt men in de lidstaat van oorsprong slechts als volledig gekwalificeerd beschouwd, indien men a) een diploma bezit dat toelating tot het vergelijkend onderzoek verschaft, b) met succes aan het vergelijkend onderzoek heeft deelgenomen en c) de beroepsopleiding heeft afgerond (de stage kan, afhankelijk van de nationale of beroepscontext, hetzij worden beschouwd als onderdeel van de opleiding en dus van het diploma, hetzij als volgend op het behalen van het diploma). Deze regel benadeelt houders van diploma's die zijn afgegeven door landen waar vergelijkende onderzoeken worden gevolgd door een beroepsopleiding, omdat zij slechts als “eindproducten” worden beschouwd wanneer zij met succes aan het vergelijkend onderzoek hebben deelgenomen (en derhalve de daaropvolgende beroepsopleiding hebben gevolgd). Indien dat niet het geval is, kunnen ze mogelijk niet van de richtlijnen profiteren. Dit betekent dat bijvoorbeeld een Franse universitaire titel, als het gaat om de aanwerving van overheidspersoneel, geen diploma vormt in de zin van de richtlijnen. (Frankrijk kent een sterke traditie van vergelijkende onderzoeken gevolgd door een opleiding.) Anderzijds worden volledig gekwalificeerde beroepsbeoefenaren, zoals bv. leraren uit andere lidstaten die in Frankrijk erkenning proberen te verkrijgen, benadeeld daar zij moeten deelnemen aan de laatste fase (vergelijkend onderzoek) van de Franse beroepskwalificatie.
196. Hiermee valt een zeer groot aantal aanvragen om erkenning met het oog op deelname aan een vergelijkend onderzoek buiten het toepassingsgebied van de richtlijn. De Commissie is bezig deze kwestie te onderzoeken.

B. Leerkrachten

197. Wat betreft het voorschoolse onderwijs geldt in de meeste landen dat er voor de toegang tot het beroep van leraar een 89/48-diploma vereist is; de uitzonderingen zijn Spanje, Duitsland, Oostenrijk en Liechtenstein, waar een 92/51-diploma wordt verlangd voor de status van respectievelijk *educador infantil*, *Erzieher* en *Kindergärtner*. De Commissie is in deze sector geen specifieke problemen tegengekomen bij de toepassing van Richtlijn 92/51/EEG.
198. Voor de toegang tot het beroep in het primaire onderwijs is in alle lidstaten een 89/48-diploma vereist, behalve in Italië en Liechtenstein.
199. Wat betreft het secundaire onderwijs is in alle lidstaten een 89/48-diploma vereist, behalve in Luxemburg en Griekenland, waar voor bepaalde functies in het onderwijs een 92/51-diploma wordt verlangd.
200. Op dit punt hebben zich evenwel problemen voorgedaan met de interpretatie van Richtlijn 92/51/EEG. De Commissie heeft klachten ontvangen van leerkrachten met

92/51-diploma's²⁸ (verkregen na een type opleiding dat vroeger in sommige landen bestond) die niet werden erkend.

201. Artikel 3 van Richtlijn 92/51/EEG voorziet in een overbrugging tussen beide richtlijnen: de ontvangende lidstaat moet 89/48-diploma's erkennen indien deze voor het beroep in kwestie slechts een opleiding op 92/51-niveau verplicht stelt. Omgekeerd moet hij in beginsel 92/51-diploma's erkennen, zelfs indien hij voor het beroep in kwestie een 89/48-diploma verplicht stelt.
202. De richtlijn voorziet in een uitzondering op dit beginsel: de ontvangende lidstaat hoeft het niet toe te passen indien de toegang tot het beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van "*een diploma zoals omschreven in Richtlijn 89/48/EEG, voor de afgifte waarvan onder andere de voorwaarde geldt dat met succes een postsecundaire studiecycclus van meer dan vier jaar is gevolgd*".
203. Op grond van deze uitzondering is er geweigerd 92/51-diploma's van verscheidene leerkrachten te erkennen.
204. De Commissie is van oordeel dat het overbruggingsbeginsel in dergelijke gevallen van toepassing is, omdat de richtlijn daarvan geen vrijstelling verleent wanneer de toegang tot het beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma waarmee een totale opleiding van meer dan vier jaar wordt afgesloten. De uitzondering is slechts geldig wanneer het vereiste diploma een diploma is zoals omschreven in Richtlijn 89/48/EEG²⁹, voor de afgifte waarvan onder andere de voorwaarde geldt dat met succes een postsecundaire studiecycclus van meer dan vier jaar is gevolgd. Beslissend voor de toepassing van het overbruggingsbeginsel is derhalve de duur van de studiecycclus, ongeacht de duur van de beroepsopleiding die eventueel naast de studiecycclus moet worden gevolgd.
205. Leerkrachten met 92/51-diploma's zijn in het algemeen houders van "oude" diploma's, die zijn afgegeven in een tijd dat de opleiding in hun land van oorsprong twee jaar duurde. Tegenwoordig valt de opleiding tot leraar in alle lidstaten in het algemeen onder Richtlijn 89/48/EEG. Het probleem met de toepassing van het overbruggingsbeginsel is een overblijfsel uit deze vroegere periode, waar slechts een vrij gering aantal leerkrachten mee te maken heeft. Aangezien het hier gaat om houders van "oude" diploma's, hebben de betrokken migranten gewoonlijk aanzienlijke beroepservaring.
206. Er dient hierbij op gewezen te worden dat, zelfs indien de richtlijnen niet van toepassing zijn, de lidstaten krachtens artikel 48 van het Verdrag nog steeds verplicht zijn het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap te garanderen (vgl. het Arantitis-arrest). Men moet niet vergeten dat het gaat om mensen die over alle in

²⁸ Er dient te worden opgemerkt dat dit betrekking heeft op leerkrachten met 92/51-diploma's en niet op leerkrachten die na een tweejarige opleiding een diploma hebben ontvangen dat met een 89/48-diploma gelijk wordt gesteld. Laatstgenoemde gang van zaken valt rechtstreeks onder Richtlijn 89/48/EEG. Zie hiervoor het verslag uit 1996 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 89/48/EEG, COM(96) 46 def. van 15.2.1996, blz. 10.

²⁹ Het in Richtlijn 89/48/EEG omschreven diploma is een diploma waarmee een studiecycclus van ten minste drie jaar wordt afgesloten, in voorkomend geval gevolgd door de beroepsopleiding die in aanvulling op de post-secundaire studiecycclus wordt geëist (vgl. artikel 1, onder a), van Richtlijn 89/48/EEG).

hun land van oorsprong vereiste kwalificaties beschikken en een 92/51-diploma in plaats van een 89/48-diploma bezitten, omdat de opleiding in de tijd dat zij die volgden, zo was en zij de destijds vereiste opleidingstitel hebben verkregen.

207. Het lijkt derhalve moeilijk weigering van de erkenning te kunnen rechtvaardigen in het licht van de Gemeenschapswetgeving op het gebied van het vrije verkeer.

C. Sociale beroepen

208. Volgens de informatie waarover de diensten van de Commissie beschikken, wordt de uitoefening van het beroep van sociaal werker – in de landen waar het gereguleerd is – afhankelijk gesteld van het bezit van een 89/48-diploma. In sommige landen waar het beroep niet gereguleerd is, bestaan er tweejarige postsecundaire opleidingen voor sociaal werkers.

209. Uit de statistieken blijkt dat op het gebied van sociaal werk de migratiestromen niet erg groot zijn (behalve in Frankrijk, waar volgens de statistieken voor 1995/96 het aantal aanvragen om erkenning binnen deze beroepsgroep 127 bedroeg) en geen bijzondere problemen opleveren.

210. Er zijn evenwel bepaalde situaties die niet vallen onder de bepalingen van de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel van erkenning. In Finland en Portugal wordt de toegang tot het beroep van sociaal werker afhankelijk gesteld van het bezit van een diploma waarmee een opleiding van vijf jaar wordt afgesloten. In geval van migranten uit landen met een opleiding op 92/51-niveau kunnen de autoriteiten van deze beide landen derhalve rechtmatig besluiten dat er sprake is van een uitzondering op het overbruggingsbeginsel, waardoor de migranten van het stelsel worden uitgesloten.

211. Volgens de door de betrokken lidstaten verstrekte informatie vormt een dergelijk verschil tussen de opleidingen in de praktijk echter geen belemmering van het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren. In Finland werden de ontvangen verzoeken alle ingewilligd, met inbegrip van het verzoek dat door een houder van een 92/51-diploma was ingediend.

212. Daarnaast heeft de International Federation of Social Workers (IFSW) de Commissie op de hoogte gebracht van haar plannen een register van sociaal werkers in het leven te roepen en te komen tot een “Europese titel voor sociaal werkers”, volgens een soortgelijk stamien als geldt voor ingenieurs, om het vrije verkeer van deze beroepsbeoefenaars verder te bevorderen. De betrokken beroepsbeoefenaars hebben de Commissie geïnformeerd over de verschillen die er tussen lidstaten met betrekking tot de opleiding tot sociaal werker bestaan (inhoud, duur en niveau) en benadrukt dat het wenselijk zou zijn de opleidingen meer met elkaar in overeenstemming te brengen om de mobiliteit van sociaal werkers binnen de Europese Unie te vergroten.

D. Beroepen in de gezondheidszorg

1. Algemene overwegingen

213. Een groot deel van de beroepen in de gezondheidszorg valt onder Richtlijn 89/48/EEG, maar er zijn er ook die onder Richtlijn 92/51/EEG vallen.

Bovendien zijn er beroepen die in de ene lidstaat onder de eerste, en in de andere lidstaat onder de tweede richtlijn vallen. Een voorbeeld hiervan is het beroep van fysiotherapeut, dat voor de meeste lidstaten onder Richtlijn 89/48/EEG valt, maar voor Duitsland onder bijlage C van Richtlijn 92/51/EEG, omdat het opleidingsniveau anders is.

214. Er is in september 1999 een conferentie gehouden om de huidige stand van zaken op het gebied van de migratie van fysiotherapeuten binnen de EU nader te onderzoeken. Tijdens deze conferentie werd bevestigd dat er via bilaterale besprekingen en anderszins enige vooruitgang op dit gebied wordt geboekt. Een belangrijk resultaat van deze conferentie was de unanieme overeenstemming van alle vertegenwoordigers van de beroepsgroep over het feit dat zij allemaal hetzelfde beroep uitoefenen in de verschillende lidstaten van de EU. Door de European Region of the World Confederation for Physical Therapy zijn verdere werkzaamheden gepland betreffende de compenserende maatregelen die lidstaten voor migrerende fysiotherapeuten hanteren, om meer duidelijkheid te verkrijgen over nog bestaande belemmeringen voor het vrije verkeer.
215. Uit de cijfers van de lidstaten en de gegevens van de Commissie blijkt dat dankzij de richtlijn een groot aantal diploma's voor een aantal beroepen in de gezondheidszorg kon worden erkend, ook al heeft men bij de toepassing van de richtlijnen te maken gehad met problemen en beperkingen, zoals hieronder uitvoerig wordt beschreven.

2. Beperkingen met betrekking tot de erkenning van diploma's

- a) Werkzaamheden voorbehouden aan bepaalde beroepen
216. Voor een aantal beroepen is erkenning van diploma's in een bepaalde lidstaat niet mogelijk omdat de bijbehorende werkzaamheden zijn voorbehouden aan een andere categorie beroepsbeoefenaars.
217. Deze problematiek doet zich onder meer voor in de niet-conventionele geneeskunde. Werkzaamheden als van een chiropracticus vormen in sommige lidstaten een specifiek beroep, terwijl in andere lidstaten werkzaamheden gerelateerd aan de "geneeskunst" uitsluitend door artsen mogen worden verricht, in welk geval de betrokken beroepsbeoefenaars niet kunnen migreren. Migratie is slechts mogelijk naar een lidstaat waar niet-artsen het beroep mogen uitoefenen. Dat deze situatie in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht is, werd door het Hof van Justitie bevestigd in de zaak Bouchoucha³⁰. Hetzelfde probleem kan zich ook voordoen bij andere werkzaamheden.
218. Hoewel het beroep van psychotherapeut vrijwel geheel onder Richtlijn 89/48/EEG valt, zorgt het voor soortgelijke problemen in de zin dat regelingen per lidstaat verschillen, waardoor personen die in bepaalde lidstaten zijn opgeleid, hun beroep niet in bepaalde andere lidstaten kunnen uitoefenen, omdat de werkzaamheden in kwestie niet door dezelfde soort beroepsbeoefenaars mogen worden verricht (psychotherapeutische werkzaamheden zijn zeer vaak uitsluitend voorbehouden aan artsen en/of psychologen).

³⁰ Arrest van 3 oktober 1990 in zaak C-61/89, Jurispr. 1990, blz. I-3564.

- b) Beroepen die in twee lidstaten gelijksoortig lijken, maar verschillende werkzaamheden omvatten
219. Een beroep kan in bepaalde lidstaten dezelfde naam maar een andere inhoud hebben. In dat geval kan de richtlijn worden toegepast indien ten minste een deel van de werkzaamheden overeenkomt. Is dat niet het geval, dan is toepassing niet mogelijk omdat in de richtlijn de erkenning van een beroep gebaseerd is op de identiteit van dat beroep.
220. Welke werkzaamheden mogen worden verricht door een fysiotherapeut en een radiologisch laborant en welke mate van verantwoordelijkheid vereist is voor de uitoefening van die beroepen zal worden onderzocht aan de hand van vragenlijsten die naar de lidstaten zijn gestuurd om de actuele stand van zaken te verhelderen en de informatie te verkrijgen die nodig is om de huidige situatie volledig te analyseren. Deze informatie zal, indien nodig, worden doorgegeven aan de Coördinatiegroep met het oog op verdere bespreking.
- c) Beroepen met verschillende niveaus
221. Voor bepaalde werkzaamheden bestaan er verschillende niveaus van vakbekwaamheid al naargelang de verschillende typen opleiding. Zo zijn er bijvoorbeeld naast de opleiding tot fysiotherapeut kortere opleidingen tot assistent-fysiotherapeut of uitsluitend tot masseur. Het verschil is nog duidelijker bij de het beroepen apotheker en apothekersassistent in de lidstaten. Erkenning van beroepskwalificaties vindt slechts plaats wanneer de betrokken beroepen gelijkwaardig zijn; het is niet de bedoeling dat men geheel andere werkzaamheden kan verrichten dan waarvoor men is opgeleid.
222. In bepaalde gevallen heeft de tweede richtlijn fundamentele verschillen aan het licht gebracht tussen de opleidingen in de lidstaten. Zo is gebleken dat voor bepaalde, soms niet-gereguleerde beroepen de opleiding in sommige lidstaten een paar honderd uur en in andere meerdere jaren duurt.
223. In dergelijke gevallen werkt het mechanisme dat in het algemeen stelsel beschreven wordt, in het algemeen als volgt: Wanneer het beroep in de ontvangende lidstaat onder Richtlijn 89/48/EEG valt, is de richtlijn slechts van toepassing indien de kwalificatie van de migrant het niveau van een “diploma” heeft in de zin van Richtlijn 92/51/EEG of daarmee gelijkgesteld wordt door de vermelding van de opleiding in bijlage C van die richtlijn. Wat betreft lagere opleidingen, bijvoorbeeld op certificaatniveau, is niet het algemeen stelsel, maar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van toepassing, indien de ontvangende lidstaat het niveau van een 89/48-diploma verplicht stelt. Wanneer daarentegen de opleiding in de ontvangende lidstaat op of onder het niveau van een 92/51-diploma zit, moet in de meeste gevallen de richtlijn worden toegepast, zelfs indien de opleidingen een veel lager niveau hebben (zie de opmerking bij de artikelen 5 tot en met 7).
- d) Beperkingen die verband houden met het bestaan van andere richtlijnen (het geval van gespecialiseerde ziekenverplegers)
224. De specifieke richtlijnen voor het beroep van ziekenverpleger (77/452/EEG en 77/453/EEG) regelen de erkenning van diploma's, maar deze erkenning blijft beperkt

tot de algemene ziekenverplegers. De richtlijnen betreffende het algemeen stelsel verklaren zichzelf evenwel niet van toepassing op beroepen waarvoor een specifieke richtlijn bestaat. Indien derhalve de lidstaat slechts het beroep van algemene ziekenverpleger erkent, kunnen migranten met diploma's gespecialiseerde ziekenverpleging niet profiteren van de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel noch van de richtlijnen voor ziekenverplegers. Zij kunnen echter wel een beroep doen op de bepalingen van het Verdrag zoals deze door het Hof zijn geïnterpreteerd in de arresten in de zaken Heylens en Vlassopoulou.

225. Deze kwestie was reeds aan de orde gekomen bij de bespreking van artikel 2, onder iii), van het verslag gebaseerd op artikel 13 van Richtlijn 89/48/EEG. De Commissie stelde voor het probleem op te lossen door het algemeen stelsel op zulke gevallen van toepassing te verklaren; de bepalingen die hiertoe in het voorstel voor een "derde" richtlijn werden opgenomen, werden door de Raad overgebracht naar een voorstel voor een richtlijn genaamd SLIM (Simpler Legislation in the Internal Market, eenvoudiger regelgeving voor de interne markt).

3. Problemen in de praktijk

a) Niet-tenuitvoerlegging

226. i) Een groot algemeen probleem betrof Griekenland, dat in augustus 1998 Richtlijn 92/51/EEG nog niet ten uitvoer had gelegd, en waarvan de bevoegde autoriteiten weigerden deze toe te passen. De Commissie is van oordeel dat de autoriteiten verplicht zijn de richtlijn toe te passen, zelfs indien deze formeel niet in nationale wetgeving ten uitvoer is gelegd. Deze kwestie heeft gevolgen voor beoefenaars van een aantal beroepen, waaronder Griekse fysiotherapeuten die in Duitsland een diploma hebben verkregen. Uit de door de Griekse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt dat nationale commissie's in januari 1999 zijn begonnen met een onderzoek naar de afzonderlijke gevallen. Dit is een gevolg van de grote achterstanden bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 89/48/EEG in Griekenland, waarover momenteel gerechtelijke procedures lopen in verband met boetes en bewijs dat de uitvoeringsmaatregelen nog steeds niet worden toegepast.
227. ii) In België heeft de vertraagde tenuitvoerlegging van Richtlijn 92/51/EEG weinig consequenties gehad, omdat de bevoegde Belgische autoriteiten de beginselen van de richtlijn zelfs zonder tenuitvoerlegging hebben toegepast.
228. iii) In Frankrijk is de tenuitvoerlegging van Richtlijn 92/51/EEG voor het beroep van apothekersassistent nog niet voltooid. Frankrijk heeft echter onlangs een decreet goedgekeurd waarin de richtlijn voor dit beroep ten uitvoer wordt gelegd. Om de tenuitvoerlegging te voltooien moet nog een uitvoeringswet worden goedgekeurd. Bij de Commissie zijn gevallen aangemeld betreffende migratie van België naar Frankrijk. Dit geval is nog in onderzoek.
229. iv) Portugal heeft Richtlijn 92/51/EEG niet volledig ten uitvoer gelegd als het gaat om het beroep van apothekersassistent en andere beroepen in de gezondheidszorg. Deze situatie is door specifieke gevallen aan het licht gekomen. De kwestie is nog niet afgehandeld.

b) Foutieve toepassing

230. i) Het overbruggingsmechanisme zoals bedoeld in Richtlijn 92/51/EEG

231. Dankzij de inwerkingtreding van de tweede richtlijn kon een aantal gevallen worden opgelost die te maken hadden met de in bijlage C genoemde opleidingen en bepaalde beroepen die niet het in de eerste richtlijn vermelde niveau hadden.

232. Niettemin kende de tweede richtlijn een tamelijk moeilijke start, omdat sommige lidstaten niet meteen bereid waren het in de richtlijn beschreven overbruggingsmechanisme voor de in bijlage C genoemde opleidingen toe te passen. Er zijn nog steeds problemen met dit mechanisme en deze doen zich van tijd tot tijd voor met betrekking tot afzonderlijke gevallen of een bepaald beroep.

233. Een voorbeeld is het beroep van opticien in een lidstaat waar de beroepsvereniging het overbruggingsmechanisme negeert en weigert het erkenningsbesluit van de bevoegde autoriteit te respecteren, met als reden dat migranten houders zijn van diploma's in de zin van Richtlijn 92/51/EEG, terwijl de toegang tot het beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma krachtens Richtlijn 89/48/EEG.

ii) Termijnen

234. Bij verschillende gelegenheden zijn aan de diensten van de Commissie afzonderlijke gevallen voorgelegd, waarin de in artikel 12, lid 2, van Richtlijn 92/51/EEG vermelde termijnen voor het nemen van erkenningsbesluiten niet werden gerespecteerd. Veel van deze gevallen zijn het gevolg van de late tenuitvoerlegging van de tweede richtlijn. In het algemeen is de situatie sindsdien verbeterd. Meestal gaat het om gevallen waarin migranten kwalificaties bezitten die in de loop der tijd zijn veranderd en waarover de bevoegde autoriteit moeilijk een uitspraak kan doen.

iii) Compenserende maatregelen

235. Soms vinden migranten de compenserende maatregelen die nodig zijn om hun diploma's erkend te krijgen, overdreven. Het bestaan van wezenlijke verschillen in de inhoud van opleidingen is vaak een feitelijk element dat de migrant met een beroep op het nationale recht kan betwisten. Bij de diensten van de Commissie is tot op heden nog geen geval bekend waarin een rechterlijke instantie een uitspraak heeft gedaan over compenserende maatregelen.

236. Na het voeren van besprekingen is er tussen Duitsland en Oostenrijk een overeenkomst gesloten en worden de besprekingen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk voortgezet teneinde de migratie van fysiotherapeuten te vergemakkelijken.

iv) Administratieve formaliteiten

237. Dankzij de gedragscode (zie deel VII.B. hieronder) en de ervaring van de Commissie en de lidstaten kon worden vastgesteld welke praktijken de voorkeur verdienen en welke wel en niet aanvaardbaar zijn. Door aanvaarding van deze gedragscode kunnen de lidstaten hun eigen praktijken herzien en nu de gedragscode is

gepubliceerd, kunnen migranten eisen dat deze bij de afhandeling van hun aanvragen wordt toegepast.

238. Er zijn vragen gesteld over bepaalde maatregelen in een lidstaat, zoals de verplichte raadpleging van het NARIC-centrum (NARIC = Communautair netwerk van nationale informatiecentra voor academische erkenning) in het ontvangende land of het feit dat een migrant buiten het kader van de compenserende maatregelen voor een voorgesprek wordt opgeroepen, waarvoor hij of zij een vergoeding moet betalen, waarbij ook nog eens reis- en verblijfkosten komen die bijzonder hoog kunnen zijn indien de migrant nog niet in de betrokken lidstaat woont. Er wordt gewerkt aan methoden om de volledige afhandeling van erkenningsaanvragen te garanderen en tegelijkertijd de rechten en belangen van de migrant te waarborgen. De kwestie van de administratieve formaliteiten zou wel eens een van de belangrijkste vraagstukken kunnen blijven waarover de Coördinatiegroep blijvend moet worden geraadpleegd om tot een grotere mate van transparantie te komen en ervoor te zorgen dat het stelsel doeltreffend werkt.

v) Te academische procedure voor al of niet erkennen van beroepsopleidingen

239. Een verwijt dat bepaalde lidstaten vaak voor de voeten wordt geworpen, is dat de procedure voor de erkenning van beroepsopleidingen in het kader van het algemeen stelsel, te academisch is in de vergelijking van de opleidingen en derhalve in strijd met zowel de letter als de geest van de richtlijn. Deze kwestie komt in een aantal afzonderlijke gevallen aan de orde. Dergelijke onderwerpen kunnen alleen in hun eigen context worden behandeld waarbij een volledige analyse van de betrokken onderwerpen in aanmerking wordt genomen. Dit maakt deel uit van de lopende werkzaamheden van de Commissie en de Coördinatiegroep.

4. *Conclusies*

a) Onderlinge afhankelijkheid van lidstaten

240. De veranderingen in bepaalde lidstaten ten aanzien van het niveau van opleidingen en/of de reglementering van beroepen, hebben ook gevolgen voor de andere lidstaten, met name op het gebied van de beroepen in de gezondheidszorg. Sommige lidstaten die bepaalde werkzaamheden aanvankelijk niet hadden gereguleerd, beginnen dat nu wel te doen en tevens hebben zich ontwikkelingen voorgedaan als het gaat om het niveau van opleidingen; voorbeelden hiervan zijn het beroep van diëtist en podoloog.

241. Voorts hebben bepaalde lidstaten de mogelijke “omzeiling” van de regels door hun burgers aan de orde gesteld, die voor een opleiding naar andere EU-lidstaten gaan en vervolgens naar hun land van oorsprong terugkeren. Deze praktijk heeft gevolgen voor de numerus clausus en de beheersing van de gezondheidszorg. Dit gebeurt met name tussen landen die dezelfde taal hebben en waartussen grote migratiestromen zijn ontstaan, bijvoorbeeld tussen Frankrijk en België en tussen Oostenrijk en Duitsland, maar het geldt ook voor Griekenland en Duitsland, voor zover Griekse burgers Duitse diploma's bezitten.

242. De diensten van de Commissie antwoordden hierop dat het krachtens het Verdrag is toegestaan een opleiding in een andere lidstaat te volgen en dat een burger die in een

andere lidstaat een diploma heeft behaald, beschermd moet worden door de voorschriften van de richtlijnen betreffende de erkenning van diploma's. Het algemeen stelsel versterkt het recht van Europese onderdanen om beroepskennis op te doen waar zij zulks wensen (overweging 20 van Richtlijn 92/51/EEG).

243. Bovendien zijn er aanwijzingen dat sommige lidstaten die van oudsher voor veel beroepen niet regulerend of deregulerend optraden of dat momenteel doen, zich hierdoor geconfronteerd zien met de problemen van hun "eigen" beroepsbeoefenaren wanneer deze proberen te migreren naar lidstaten die wel regulerend optreden, in tegenstelling tot de vrij gemakkelijke toegang die anderen tot hun relatief ongereguleerde markten hebben. Een dergelijk gebrek aan evenwicht kan tot een tendens naar concurrerende reglementering leiden in die zin dat lidstaten zullen proberen de voorwaarden voor vrij verkeer naar en vanuit hun rechtsgebied in evenwicht te brengen door hun niveau van reglementering aan dat van anderen aan te passen. Het zou zeer onwenselijk zijn als deze tendens zich werkelijk zou voordoen. De Commissie beschikt momenteel slechts over anekdotische bewijzen van het eventuele bestaan van dergelijke opvattingen bij de bevoegde autoriteiten van lidstaten. De nationale coördinatoren zijn er het beste van op de hoogte of dergelijk opvattingen bestaan, hoe wijd verspreid zij zijn en wat het belang ervan is, en de Commissie staat altijd open om dit in de groep of bilateraal te bespreken.

b) De specifieke situatie van werkers in de gezondheidszorg

244. De migratie van werkers in de gezondheidszorg is een interessante graadmeter, gezien de demografische kenmerken van deze beroepsgroep, de diversiteit van de beroepen in kwestie en de omvang van de gezondheidszorg. Migratie vindt plaats om persoonlijke redenen (vaak in verband met familieomstandigheden) of om werk te zoeken in een land waar de arbeidskansen wellicht gunstiger zijn.

E. Beroepen in het vervoerswezen

245. Sommige beroepen in het vervoerswezen vallen niet onder het algemeen stelsel van erkenning van diploma's, omdat daarop reeds een specifieke richtlijn van toepassing is (vgl. artikel 2 van Richtlijn 92/51/EEG). De beroepssector waarvoor in de periode 1995-98 het grootste aantal diploma's is erkend, is echter die van het zeevervoer, waarin nogal wat vrij verkeer tussen de Noord-Europese landen heeft plaatsgevonden.

246. Twee voorbeelden zijn Richtlijn 91/670/EEG van de Raad van 16 december 1991 inzake de onderlinge erkenning van bewijzen van bevoegdheid voor burgerluchtvaartpersoneel, en Richtlijn 96/26/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers.

247. Deze richtlijnen hebben als rechtsgrondslag de artikelen inzake het vervoersbeleid (d.w.z. de artikel 71 (ex artikel 75) en artikel 80 (ex artikel 84) van het EG-Verdrag.

248. Richtlijn 94/58/EG van de Raad van 22 november 1994 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden vormt een uitzondering. In deze

richtlijn, die gebaseerd is op artikel 80 (ex artikel 84), lid 2, van het Verdrag, wordt bepaald: *"Voor de wederzijdse erkenning door de lidstaten van de in artikel 3 bedoelde bewijzen van beroepsbekwaamheid die in het bezit zijn van zeevarenden die onderdaan van een lidstaat zijn, geldt eveneens het bepaalde in de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG."*

249. Er is ook een probleem ontstaan betreffende de erkenning van de kwalificaties van een stuurman op de binnenvaart waarbij de volledige kwalificatie een periode van praktijkervaring onder toezicht omvat. Het werkelijke doel van deze praktijkperiode is echter de verwerving van kennis van de omstandigheden op lokale vaarwegen. Dit onderdeel van de kwalificatie in de lidstaat van kwalificatie is dus niet relevant voor iemand die zijn kwalificaties onmiddellijk in een andere lidstaat erkend wil zien. De regels voor wederzijdse erkenning binnen de EU zijn echter eigenlijk niet opgesteld om een garantie te bieden voor wat een "kortere weg" naar onmiddellijke erkenning in een andere lidstaat kan worden genoemd. In elk afzonderlijk geval moet de migrant in zijn lidstaat van herkomst volledig gekwalificeerd zijn, ook al is er specifieke kennis vereist om hetzelfde beroep in de ontvangende lidstaat uit te oefenen. Deze specifieke kennis moet vervolgens via de compenserende maatregelen op grond van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG worden verworven. Gezien deze omstandigheden wordt degenen die zich dusdanig willen kwalificeren dat zij onmiddellijk in een specifieke lidstaat kunnen gaan werken, sterk aangeraden zo vroeg mogelijk na te gaan wat de snelste route naar deze kwalificaties is. Meestal zal dat zijn via de voltooiing van hun kwalificaties in de lidstaat waar zij hun beroep willen uitoefenen.

F. Beroepen in het toerisme

250. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen reisleiders en toeristengidsen.

1. Reisleiders

251. Reisleiders vallen niet onder Richtlijn 92/51/EEG, omdat de richtlijn die daar wel betrekking op heeft, namelijk Richtlijn 75/368/EEG van 16 juni 1975³¹, niet tot het toepassingsgebied van Richtlijn 92/51/EEG behoort (zie de tweede alinea van artikel 2). Omdat er geen sprake is van wederzijdse erkenning van diploma's³², voorziet de richtlijn voor reisleiders in overgangsmaatregelen die *"erop gericht moeten zijn dat in de ontvangende lidstaten waar de toegang tot de betrokken werkzaamheden is geregeld, de daadwerkelijke uitoefening van de werkzaamheid in het land van herkomst gedurende een redelijke periode in het nabije verleden aanvaard wordt als genoegzaam bewijs dat de betrokkene vakkennis bezit, gelijkwaardig aan die welke van de eigen onderdanen wordt verlangd"*.
252. Toepassing van deze richtlijn op "toeristengidsen" wordt expliciet uitgesloten.
253. Krachtens deze richtlijn moet de ontvangende lidstaat een onderdaan van de Gemeenschap toestaan het beroep van reisleider op zijn grondgebied uit te oefenen, wanneer deze een verklaring van een bevoegde autoriteit in zijn lidstaat van

³¹ PB L 167 van 30.6.75, blz. 22.

³² Deze erkenning is nu vastgelegd in Richtlijn 99/42/EG (zie de opmerkingen bij de tweede alinea van artikel 2).

herkomst kan overleggen waaruit blijkt dat hij of zij ten minste twee jaar ervaring heeft in het land van oorsprong.

254. In beginsel hebben de bepalingen van Richtlijn 75/368/EEG betrekking op zowel de vestiging als op het verrichten van diensten. Volgens de jurisprudentie mag een lidstaat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor vestiging gelden, omdat hij daarmee de Verdragsbepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren, ieder nuttig effect zou ontnemen³³.
255. Derhalve moeten in geval van het verrichten van diensten de voorwaarden van de richtlijn (in het bijzonder de verplichting een verklaring te overleggen waaruit ervaring blijkt) met de nodige flexibiliteit worden geïnterpreteerd, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdelijke karakter van de dienst en zonder te vergeten dat deze richtlijn juist beoogt het vrij verrichten van diensten te stimuleren.
256. De autoriteiten van het ontvangende land kunnen overeenkomstig Richtlijn 75/368/EEG van reisleiders verlangen dat zij een verklaring overleggen waaruit blijkt dat zij in het land van oorsprong twee jaar ervaring hebben. Deze eis kan echter gevolgen hebben die strijdig zijn met de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van het vrij verrichten van diensten, en dus in tegenspraak zijn met artikel 49 (ex artikel 59) van het Verdrag.
257. Het is voor reisleiders namelijk moeilijk beroepservaring op te doen “in het land van herkomst”, d.w.z. het land waar de reis begint en eindigt. Een reisleider die als zodanig uitsluitend werkzaam is in zijn of haar land van herkomst en zo de nodige ervaring kan opdoen alvorens in een andere lidstaat te gaan werken, is een uitzondering.
258. Derhalve is de Commissie van oordeel dat reisleiders uit een andere lidstaat krachtens artikel 59 het recht hebben hun diensten (de eigenlijke werkzaamheden van een reisleider) vrij in een andere lidstaat te verrichten. Indien de reisleider niet samen met de toeristen terugreist (hetgeen zelden gebeurt), maar na de reis in het ontvangende land blijft, is hij/zij gebonden aan de regels inzake vestiging.
259. De Commissie heeft de nationale autoriteiten op deze kwestie gewezen. Er hebben verschillende contacten plaatsgevonden, met name met de Italiaanse autoriteiten, die erin toestemden voor het tijdelijk verrichten van diensten geen verklaring waaruit ervaring blijkt, te verlangen zoals krachtens Richtlijn 75/368/EEG is vereist.

2. Toeristengidsen

a) Inleiding

260. De richtlijnen betreffende het algemeen stelsel zijn van toepassing op toeristengidsen in de landen waar het beroep is gereguleerd.

³³ Vgl. in het bijzonder het arrest van 25 juli 1991, Säger/Dennemeyer, C-760/90, Jurispr. 1991, blz. I-4221.

261. Het beroep is niet gereguleerd in Denemarken, Duitsland, Ierland, Nederland, Finland, Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, maar wel in Oostenrijk, België, Griekenland, Frankrijk, Italië, Luxemburg (stad), Portugal en Spanje.
262. In de meeste lidstaten waar het beroep niet is gereguleerd, bestaan opleidingen voor toeristengidsen, die niet verplicht zijn om het beroep te kunnen uitoefenen. Zo geven in Duitsland de Kamers van Koophandel een certificaat voor toeristengidsen af. In het Verenigd Koninkrijk zijn er verenigingen die een lidmaatschapskaart en een identiteitspasje ("blue badge") verstrekken aan personen die een opleiding op het niveau van Richtlijn 92/51/EEG hebben gevolgd.
263. In lidstaten waar het beroep is gereguleerd, blijft de toegang tot dat beroep beperkt tot personen die met succes de vereiste opleiding hebben afgerond en de noodzakelijke kwalificatie hebben behaald.
264. In Griekenland betreft het een niet-universitaire, hogere opleiding van drie jaar, die derhalve onder Richtlijn 89/48/EEG valt. In Italië, Spanje, Luxemburg-stad en Oostenrijk wordt de uitoefening van het beroep van toeristengids afhankelijk gesteld van het bezit van kwalificaties op het niveau van Richtlijn 92/51/EEG.
265. In Frankrijk bestaat er een opleiding voor toeristengidsen op drie niveaus: "guide interprète régional" (regionale toeristentolk) (92/51-diploma), "guide interprète régional" (nationale toeristentolk) en "conférencier national" (nationaal spreker/inleider) (beide 89/48-diploma). In Portugal wordt een opleiding gegeven op twee niveaus: regionale toeristentolk (92/51-certificaat) en nationale toeristentolk (89/48-diploma).

b) Jurisprudentie betreffende toeristengidsen

266. Het Hof van Justitie heeft geconstateerd dat vier landen – Italië, Frankrijk, Griekenland en Spanje³⁴ - het vrij verrichten van diensten door toeristengidsen hebben belemmerd.
267. Het Hof van Justitie was van mening dat deze landen niet aan hun verplichtingen krachtens artikel 49 (ex artikel 59) van het Verdrag hadden voldaan, door het verrichten van diensten door toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere lidstaat vergezellen, afhankelijk te stellen van het bezit van een vergunning die verleend wordt na het verkrijgen van een specifieke kwalificatie op grond van de succesvolle deelname aan een examen. Het betreft hier rondleidingen op andere plaatsen dan de musea en historische monumenten die door een gespecialiseerde gids moeten worden verzorgd.
268. Het Hof oordeelde ook dat de ontvangende lidstaat krachtens artikel 39 (ex artikel 48) en artikel 43 (ex artikel 52) van het Verdrag verplicht is een procedure in te stellen voor onderzoek naar de kwalificaties van een burger van de Gemeenschap die in een andere lidstaat een toeristengidsdiploma heeft behaald, en voor de beoordeling

³⁴ De zaken C-180/89 Commissie/Italië, C-154/89 Commissie/Frankrijk; en C-198/89 Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-691 e.v. en zaak C-375/92 Commissie/Spanje, Jurispr. 1994, blz. I-923.

van dit diploma in vergelijking met de kwalificaties die in de ontvangende lidstaat vereist zijn.

c) Vestiging en diensten

269. In de arresten betreffende toeristengidsen heeft het Hof erop gewezen dat een lidstaat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk mag stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor vestiging gelden, omdat hij daarmee de Verdragsbepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren, ieder nuttig effect zou ontnemen. Derhalve kan een lidstaat toeristengidsen uit een andere lidstaat niet verplichten een nationale opleiding te volgen om een nationale vergunning te verkrijgen. Evenzo is het gewoonlijk niet gerechtvaardigd te verlangen dat hun kwalificaties overeenkomstig de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel worden erkend.
270. De arresten van het Hof hebben betrekking op een situatie waarin de gids zich verplaatst met de toeristen, die hij in gesloten groep vergezelt. Zij verplaatsen zich tijdelijk, als groep, van hun lidstaat van vestiging naar de te bezoeken lidstaat, voor zover de dienstverlening bestaat uit het begeleiden van de toeristen op andere plaatsen dan de musea en historische monumenten die het best onder supervisie van een gespecialiseerde beroepsgids kunnen worden bezocht.
271. De toeristengids die in het ontvangende land gevestigd is om regelmatig toeristen bij aankomst te verwelkomen en hen tijdens hun reis te begeleiden, maar na hun terugkeer naar hun lidstaat van herkomst in het ontvangende land blijft, kan daarentegen worden verplicht te voldoen aan de eisen die in de ontvangende lidstaat voor beroepskwalificaties gelden. In dit geval moet de ontvangende lidstaat de erkenningsmechanismen toepassen, zoals uiteengezet in de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel.
272. Uit de statistieken blijkt dat er met betrekking tot dit beroep zeer weinig aanvragen om erkenning zijn ingediend. Volgens de cijfers over de periode 1995/96 die door de lidstaten zijn ingezonden, heeft Portugal als enige land verzoeken om erkenning ontvangen (drie, te weten twee van Duitsland en een van Spanje). Alle drie verzoeken werden ingewilligd nadat met succes een proeve van bekwaamheid was afgelegd.

3. Afbakening van de werkzaamheden van de beide beroepen: reisleiders en toeristengidsen

273. De Commissie heeft vastgesteld dat de problemen met betrekking tot het vrije verkeer die haar zijn voorgelegd, zeer vaak ontstaan doordat twee verschillende, maar elkaar aanvullende beroepen worden verward, namelijk dat van toeristengids en dat van reisleider.
274. Tijdens de discussies over dit onderwerp en in de talrijke schriftelijke contacten met de betrokken beroepsbeoefenaars en de lidstaten hebben de diensten van de Commissie er reeds op gewezen dat zij niet bevoegd is een taakomschrijving voor beroepen te geven of te besluiten welke werkzaamheden bij een bepaald beroep horen.

275. Er moet benadrukt worden dat in de Mededeling over de vergelijkbaarheid van getuigschriften van vakbekwaamheid tussen lidstaten in de sector "toerisme"³⁵, in het hoofdstuk over reisleiders, zeer duidelijk wordt gesteld dat "dit profiel niet verward moet worden met dat van toeristengids".
276. Ook moet melding worden gemaakt van het antwoord van de Commissie op de schriftelijke vragen E-2615/96 van de heer Kellet-Bowman³⁶ en E-0797/98 van mevrouw Daskalaki³⁷.
277. Er hebben talrijke technische bijeenkomsten plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Commissie en de betrokken beroepsverenigingen: de International Association of Tour Managers (IATM), de European Federation of Tour Guides (FEG) en de European Tour Operators' Association (ETOA).
278. In mei 1997 keurde de Commissie een werkdocument over de kwestie van de toeristengidsen goed (SEC (97) 837 def.). De betrokken beroepsverenigingen werden vóór en na de goedkeuring van dit werkdocument geraadpleegd, in het bijzonder over de afbakening van de werkzaamheden die kenmerkend zijn voor de verschillende beroepen. Hun standpunten staan integraal beschreven in de bijlage bij het werkdocument.
279. De kwestie van toeristengidsen is ook in het Europees Parlement besproken. Zo heeft de Commissie verzoekschriften van het Parlement een verzoekschrift onderzocht en afgewezen waarin een reisleider uit een bepaalde lidstaat melding maakte van obstakels die hij in een andere lidstaat ondervond bij de uitoefening van werkzaamheden die bij het beroep toeristengids horen (het ging erom dat de reisleider binnen het Baptisterium van Florence uitleg wilde geven aan de groep toeristen die hij begeleidde).
280. Op dit moment heeft de Commissie geen enkele grond aan te nemen dat in het algemeen binnen de Europese Unie reisleiders de diensten die bij hun eigen beroep horen, niet vrij kunnen verrichten.
281. Sommige beroepsverenigingen wensen niet slechts te waarborgen dat reisleiders de diensten die bij hun eigen beroep horen, vrij kunnen verrichten, op welk punt de Commissie reeds actie heeft ondernomen (door tussenkomst van de Commissie hoeven reisleiders niet langer een verklaring over te leggen waaruit blijkt dat zij twee jaar ervaring hebben, zoals krachtens Richtlijn 75/368 was vereist), maar ook dat hun leden toegang krijgen tot een ander beroep. Dit gaat duidelijk verder dan de garanties die de geldende Gemeenschapsbepalingen bieden.
282. De Commissie ziet er verder op toe dat de lidstaten die door het Hof van Justitie in de arresten betreffende toeristengidsen veroordeeld zijn, hun nationale wetgeving overeenkomstig het arrest van het Hof aanpassen. Er zijn verscheidene inbreukprocedures krachtens artikel 171 van het Verdrag gaande.

³⁵ PB C 320 van 7.12.1992.

³⁶ PB C 72 van 7.3.1997, blz. 65.

³⁷ PB C 323 van 21.10.1998, blz. 75.

4. Conclusies

283. De toeristengids die zich in het ontvangende land wil vestigen om regelmatig toeristen bij aankomst te verwelkomen en hen tijdens hun reis te begeleiden, en na hun terugkeer naar hun lidstaat van herkomst in het ontvangende land blijft (hetgeen in de praktijk de meest gebruikelijke situatie is, omdat gewoonlijk de reisleider de groep vergezelt en met de groep terugreist), kan worden verplicht te voldoen aan de eisen die in de ontvangende lidstaat voor beroepskwalificaties gelden. In dit geval moet de ontvangende lidstaat de erkenningsmechanismen ten uitvoer leggen die in de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel zijn vastgelegd.
284. Evenzo kunnen er aan de gids nationale kwalificatie-eisen worden gesteld wanneer hij of zij, zelfs in geval van een gesloten groep, toeristen wil begeleiden in de musea en historische monumenten die vallen onder de hierboven vermelde uitzondering.
285. In beide situaties kan van een gids uit een andere lidstaat worden verlangd dat hij of zij de beroepskwalificaties bezit die in het ontvangende land vereist zijn, hetzij door de erkenning van kwalificaties die in een andere lidstaat verkregen zijn overeenkomstig de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel, hetzij door het volgen van een nationale opleiding en het behalen van de noodzakelijke titel.
286. Wat betreft de reikwijdte van deze uitzondering oordeelt de Commissie dat de arresten van het Hof hun inhoud zouden verliezen door een te brede interpretatie, die vrijwel alle musea en historische monumenten zou omvatten. Daarentegen zou een te beperkende interpretatie niet voldoende recht doen aan het algemene belang dat gerelateerd is aan de exploitatie van het historische erfgoed. Dit algemene belang is door het Hof van Justitie namelijk erkend als een mogelijke reden om de uitzondering in kwestie te rechtvaardigen. Het lijkt derhalve logisch deze uitzondering uit het oogpunt van evenredigheid te interpreteren.
287. Voorts kunnen de juridische argumenten niet de economische of commerciële belangen verhullen waar de reisorganisatoren van landen die als “exporteurs” van toeristen worden beschouwd, mee te maken hebben. Uit de tendensen in de vraag van toeristen blijkt een groeiende belangstelling voor toeristenproducten met een culturele inhoud. Hierbij is het belangrijk dat er uitleg wordt gegeven over het culturele erfgoed van de landen die worden bezocht, en dit is vanouds de taak van de toeristengidsen in de landen die toeristen “importeren”.
288. Toeristengidsen kosten geld (verschillende bronnen noemden 1% tot 3% van de kosten van een reis). Sommige reisorganisatoren zouden geneigd kunnen zijn te trachten deze kosten te beperken of zelfs tot nul terug te brengen, bijvoorbeeld door reisleiders werkzaamheden te laten verrichten die gewoonlijk door toeristengidsen worden gedaan.
289. De Commissie heeft verscheidene inbreukprocedures ingeleid aangaande de uitvoering van de arresten betreffende toeristengidsen.
290. Daarnaast heeft de Commissie altijd contacten onderhouden met de betrokken lidstaten en beroepsverenigingen om praktische oplossingen te vinden voor de problemen op het gebied van het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars in het

toerisme. De kwestie lijkt echter door sommigen nog steeds vooral zwart-wit te worden gezien.

291. Enerzijds is het belangrijk dat de landen die door het Hof van Justitie veroordeeld zijn, de noodzakelijke wetgevende maatregelen treffen om hun wetgeving aan artikel 49 (ex artikel 59) van het Verdrag aan te passen overeenkomstig de interpretatie van het Hof. Hoewel bepaalde inbreukprocedures krachtens artikel 228 (ex artikel 171) van het Verdrag zijn gesloten na goedkeuring van nationale wetgeving in het betrokken land, lopen er nog steeds een aantal inbreukprocedures in afwachting van definitieve goedkeuring van wetgevende maatregelen.
292. Anderzijds moeten de verschillende beroepsgroepen in kwestie zich er bewust van zijn dat het in het Verdrag gegarandeerde beginsel van het vrije verkeer voor de lidstaten de verplichting met zich meebrengt de kwalificaties te erkennen die in een andere lidstaat zijn verkregen. Deze verplichting betekent echter niet dat de ontvangende lidstaat verplicht is tot erkenning ondanks het ontbreken van kwalificaties.
293. Uit een beoordeling van de zaken en de contacten die met de betrokken beroepsverenigingen en de lidstaten zijn aangeknoopt, blijkt dat de problemen die aan de Commissie zijn voorgelegd, technisch gezien niet onoverkomelijk zijn. Of een probleem met succes kan worden aangepakt, hangt vooral af van de bereidheid van de hoofdrolspelers oplossingen te accepteren waarmee beoogd wordt het beginsel van het vrij verrichten van diensten te verenigen met het recht van de lidstaten om de uitoefening van bepaalde beroepen te kunnen voorbehouden aan personen met de juiste beroepskwalificaties.

G. Beroepen in de sportsector

294. De relatie tussen sport en mechanismen voor de erkenning van diploma's is complex, omdat er in het ene land heel anders tegen beroepen in de sportsector wordt aangekeken dan in het andere land. In sommige lidstaten betreft het sterk gereguleerde en gestructureerde beroepen en personen die niet in het bezit zijn van bepaalde kwalificaties, mogen deze beroepen niet uitoefenen. In andere landen is sport meer een vrijetijdsbesteding die in beginsel door vrijwilligers wordt begeleid. In deze landen is het idee van "professionalisering" op dit gebied nog absoluut geen gemeengoed. Tussen deze uitersten bestaan er gevallen waarin alleen "risicovolle" werkzaamheden die als gevaarlijk kunnen worden aangemerkt, zijn gereguleerd.
295. Wie een diploma mag afgeven, varieert eveneens aanzienlijk per lidstaat. Sommige diploma's worden door de staat afgegeven, andere door sportbonden. Sommige diploma's zijn bedoeld voor beroepsbeoefenaars, terwijl andere aan vrijwilligers worden afgegeven zodat zij sportactiviteiten kunnen begeleiden (zelfs in het laatste geval kunnen diploma's soms verplicht zijn). Door deze verscheidenheid aan situaties wordt de werking van de erkenningsmechanismen uiteraard een ingewikkelde aangelegenheid. Krachtens het algemeen stelsel geldt immers dat hoe sterker beroepen op elkaar lijken, hoe meer de niveaus gelijkwaardig zijn en hoe eenvoudiger de erkenning van diploma's wordt. In de wereld van de sport zien we evenwel enorme verschillen, waardoor het des te moeilijker wordt de verschillende stelsels gelijkwaardig te maken, hetgeen overigens wel een noodzaak is.

296. Wat betreft de beroepen in de sportsector is echter geen enkele specifieke maatregel genomen. In 1994 werd daartoe een verzoek ingediend door een Europese vereniging van berggidsen. De Commissie antwoordde dat eerst moest blijken dat het algemeen stelsel tekortschoot en dat over de voor te stellen maatregelen tussen beroepsbeoefenaars in alle lidstaten en tussen de lidstaten onderling voldoende overeenstemming moest bestaan als het gaat om de beginselen waaraan die maatregelen ten grondslag liggen, en de kern daarvan. De vereniging had een pakket voorwaarden voor de toegang tot en de uitoefening van het beroep vastgesteld, dat door verenigingen in vier lidstaten was goedgekeurd. Verder dient te worden gemeld dat, buiten het kader van communautaire maatregelen, bepaalde organisaties werken aan de harmonisering van kwalificaties op sportgebied. Het werk van het REISS (Réseau Européen des Instituts chargés des Sciences du Sport) is hiervan een goed voorbeeld.

1. Vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging

297. Ten aanzien van werknemers en de vrijheid van vestiging geeft de toepassing van het algemeen stelsel op de sportsector geen specifieke moeilijkheden, in beginsel althans. Zeker, er zijn problemen met de tenuitvoerlegging van de richtlijnen of de juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht. Zo werd er enige tijd geleden een procedure ingesteld tegen de sportwetgeving van een lidstaat. De situatie is echter niet fundamenteel anders dan voor andere beroepen.

2. Verrichten van diensten

298. Het vrije verkeer van diensten zorgt voor specifieke problemen als het gaat om sport. Allereerst is het belangrijk te benadrukken dat het hier om een relatief groot aantal gevallen lijkt te gaan. Het komt steeds vaker voor dat groepen voor een korte periode naar het buitenland gaan (vakanties, sportcursussen, opleidingen) en daarbij worden vergezeld door groepsleiders met sportkwalificaties. Een dergelijk kort verblijf kan bijvoorbeeld plaatsvinden in het kader van een jongerenreis (vakantiekolonies, vakantiecampen, vakantiecentra, enz.). Voor volwassenen zijn er uitstapjes met onder andere ski-, windsurf- en paardrij-activiteiten. Ook zijn er speciale reizen voor mensen die een opleiding volgen. Een goed voorbeeld hiervan zijn Deense skileraren die als onderdeel van hun opleiding korte tijd in de Oostenrijkse Alpen verblijven. Deze groepen hebben doorgaans hun eigen leiders, die in het land van oorsprong hun kwalificaties hebben verkregen. Hier dient bij vermeld te worden dat een aantal sportactiviteiten wegens het specifieke karakter ervan seizoensgebonden zijn. Het is vrij normaal dat iemand in de winter ski-instructeur is en in de zomer toezicht houdt op andere openluchtactiviteiten. Dit roept de vraag op waar de grens ligt tussen vestiging en het verrichten van diensten voor degenen die in verschillende lidstaten werken.

VII. DE COÖRDINATIEGROEP

A. Vergaderingen en verslagen

299. Net als de eerste richtlijn betreffende het algemeen stelsel verlangt Richtlijn 92/51/EEG dat iedere lidstaat een persoon aanwijst die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de werkzaamheden van de instanties die op hun beurt

moesten worden aangewezen om krachtens de richtlijn aanvragen te ontvangen en daarover besluiten te nemen (artikel 13). Artikel 13, lid 2, bepaalt dat deze coördinatoren lid moeten zijn van de Coördinatiegroep die krachtens Richtlijn 89/48/EEG is ingesteld en dat de verantwoordelijkheden van die groep worden uitgebreid en nu ook de vergemakkelijking van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 92/51/EEG en de inwinning van informatie omvatten.

300. Als gevolg van en na de goedkeuring en inwerkingtreding van de richtlijn zijn een aantal punten die met deze richtlijn verband houden, op de agenda van de vergaderingen van de Coördinatiegroep geplaatst. Zo werd er in algemene zin verslag uitgebracht en gesproken over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.
301. Een van de meer algemene besprekingen vond halverwege 1993 plaats. Het ging over de wijzigingen van bijlage C van de richtlijn, die nodig waren om de toepassing ervan uit te breiden tot de niet-lidstaten die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte. Bij verscheidene andere gelegenheden werden voorstellen van lidstaten voor een wijziging van de bijlagen C en D bij de richtlijn besproken. Een dergelijke wijziging betrof het opnemen of schrappen van bepaalde bestaande of nieuwe beroepen, of nieuwe vormen van opleidingen of certificaten of de opwaardering van een beroep in een lidstaat van certificaat- naar diplomaniveau. Er waren ook gevallen waarin beroepen werden overgebracht van Richtlijn 92/51/EEG naar Richtlijn 89/48/EEG of waarin deze gereguleerd of gedereguleerd werden. De Italiaanse 'ragionere' en 'consulente del lavoro', de Duitse 'Masseur und medizinischer Bademeister', 'pharmazeutisch-technischer Assistent', 'podologues', 'logopedes' en bepaalde commerciële, industriële en ambachtelijke werkzaamheden die gepaard gaan met onderwijs op scholen, de Deense 'apotekhassistent' en 'fodterapeuterhovervet' en medisch wetenschappelijke laboranten, merkenagenten, prothesemakers en reclasseringsambtenaren uit het Verenigd Koninkrijk vormen hiervan slechts enkele voorbeelden. Met name werd een verslag opgesteld over het niveau van de opleiding tot het beroep van apothekersassistent in Duitsland en podoloog in Duitsland en Denemarken. Dit werd gedaan met het oog op een beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken werkzaamheden en verantwoordelijkheden, gezien de mogelijke opname van deze beroepen in bijlage C van de richtlijn. Ook veroorzaakte dit enige discussie, tijdens de procedure met het in de richtlijn genoemde comité³⁸.
302. Andere beroepen werden eveneens afzonderlijk besproken, hetgeen tevens gold voor de verschillende niveaus van de kwalificaties en werkzaamheden van een sociaal werker. Ook de nationale eisen die gesteld worden aan de erkenning van medische verklaringen van verschillende lidstaten met betrekking tot zeevarenden, werden besproken in het kader van relevante internationale verdragsbepalingen. Momenteel worden er vragenlijsten verspreid over de beroepen radiograaf en fysiotherapeut met het oog op de latere bespreking van de gegevens die intern in de Coördinatiegroep moeten worden verstrekt.
303. Een aantal besprekingen gingen over aspecten die te maken hebben met de toepassing van de eerste en tweede richtlijn, zoals de ontwikkeling van de gedragscode voor de administratieve instanties van de lidstaten, die verantwoordelijk

³⁸ Voor de uitkomsten zie de opmerkingen bij artikel 15.

zijn voor de erkenningsbesluiten. Ook werd gedurende de eerste paar jaar dat de richtlijn werd uitgevoerd, doorgewerkt aan de samenstelling van een overzicht met daarin een geconsolideerde lijst van gereguleerde en niet-gereguleerde beroepen in de lidstaten, waaronder afzonderlijke nationale lijsten en beroepen die in statistische verslagen worden vermeld, inclusief de omschrijving van de beroepen die onder Richtlijn 92/51/EEG vallen. Het eerste verslag van de Signpost Service over de vragen die in 1997-98 via een gratis telefoonnummer en websitecontacten in de lidstaten van particulieren werden ontvangen, heeft eveneens binnen de groep gecirculeerd en wordt nu geanalyseerd en becommentarieerd.

304. Bij verschillende gelegenheden hebben vertegenwoordigers van de landen van Midden- en Oost-Europa deelgenomen aan vergaderingen van de Coördinatiegroep. Het betrof vergaderingen over de activiteiten die in deze landen werden ontplooid met het oog op hun toekomstige toetreding tot de Europese Unie. Deze deelname werd voorzien in het Witboek van de Commissie inzake de voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie.
305. De Coördinatiegroep heeft voorts informatie verstrekt over activiteiten op nationaal en Gemeenschapsniveau, die relevant zijn voor de erkenning van beroepskwalificaties. De lidstaten hebben verslag uitgebracht over actuele ontwikkelingen binnen hun grondgebied en de Commissie heeft bijvoorbeeld onlangs voorstellen ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde juridische aspecten van de elektronische handel in de interne markt en twee andere daaraan gekoppelde voorstellen voor richtlijnen betreffende de mogelijkheid voor zelfstandige of in loondienst werkende niet-lidstaatonderdanen om van de ene naar de andere lidstaat te gaan teneinde binnen de EU grensoverschrijdende diensten te kunnen verrichten. Er hebben tevens regelmatig presentaties plaatsgevonden van de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de programma's van de Commissie en de Gemeenschap op het gebied van onderwijs, opleiding en onderzoek. Daarnaast werd nog andere informatie verstrekt, zoals over de werkzaamheden met het oog op de erkenning van beroepskwalificaties krachtens het initiatief voor eenvoudiger regelgeving voor de interne markt (SLIM) en het Verdrag van de UNESCO en de Raad van Europa inzake hogeronderwijsdiploma's in de Europese regio. Ook zijn de coördinatoren geïnformeerd over de werkzaamheden met betrekking tot de drie voorstellen voor richtlijnen: vestiging van juristen (1998/5), de "derde richtlijn betreffende het algemeen stelsel" (1999/42) en de "SLIM-richtlijn" (COM(97) 638).
306. De Coördinatiegroep blijft tevens een rol spelen als het gaat om de inwinning van informatie over de tenuitvoerlegging van de twee richtlijnen betreffende het algemeen stelsel en statistische gegevens over de werking van deze richtlijnen binnen het grondgebied waarvoor zij gelden.

B. Door de Coördinatiegroep goedgekeurde gedragscode voor het algemeen stelsel van erkenning van diploma's

307. Krachtens de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG is nu het volgende grondbeginsel van kracht: iedere beroepsbeoefenaar die de kwalificaties bezit om in een lidstaat een beroep uit te oefenen, heeft er recht op dat zijn of haar diploma in een andere lidstaat wordt erkend zodat hij of zij daar tot hetzelfde beroep wordt toegelaten. Om dit

beginsel te kunnen toepassen, moeten de aanvrager en de autoriteiten die voor de behandeling van zijn aanvraag verantwoordelijk zijn, evenwel een aantal administratieve formaliteiten vervullen. Deze formaliteiten, die van wezenlijk belang zijn voor een juiste werking van het algemeen stelsel, mogen niet op verkapte wijze het recht van de migrant op vrij verkeer inperken. Genoemde administratieve formaliteiten worden vermeld in artikel 8 van Richtlijn 89/48/EEG en artikel 12 van Richtlijn 92/51/EEG.

308. In artikel 12 van Richtlijn 92/51/EEG wordt het volgende bepaald:
309. “1. Als bewijsmiddel dat aan de in de artikelen 3 tot en met 9 gestelde voorwaarden is voldaan, aanvaardt de ontvangende lidstaat de documenten die door de bevoegde instanties van de lidstaten worden verstrekt en die de betrokkene moet overleggen ter ondersteuning van zijn aanvraag om het betrokken beroep te mogen uitoefenen.
310. 2. De procedure voor de behandeling van een aanvraag om een gereguleerd beroep te mogen uitoefenen, moet zo spoedig mogelijk worden voltooid; uiterlijk vier maanden na de indiening van het volledige dossier van de betrokkene moet zij door een met redenen omkleed besluit van de bevoegde instantie van de ontvangende lidstaat worden afgesloten. Tegen dit besluit, of tegen het uitblijven ervan, kan bij een nationale rechterlijke instantie beroep worden aangetekend.”
311. Gezien het karakter van de richtlijnen kunnen daarin slechts algemene bepalingen worden gegeven voor de tenuitvoerlegging van deze administratieve formaliteiten. De wijze waarop deze voorschriften in de praktijk worden gebracht, blijkt per lidstaat sterk te verschillen, soms zodanig dat het gevaar aanwezig is dat de werking van de erkenningsmechanismen wordt vertraagd. Daarom vonden de diensten van de Commissie het nuttig deze kwestie voor te leggen aan de coördinatoren van het algemeen stelsel om tot een nauwkeuriger omschrijving van de toepasselijke voorschriften te komen. Aanvankelijk betekende dit dat er over de verschillende praktijken van gedachten werd gewisseld, teneinde in een tweede fase overeenstemming op dit punt te bereiken.
312. Na deze gedachtewisseling werd er door de diensten van de Commissie een document opgesteld over de nationale administratieve formaliteiten in het kader van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG. Het doel van dit document was om te proberen de verenigbaarheid van deze administratieve formaliteiten met het recht op erkenning waarop de migrant krachtens de richtlijnen aanspraak kan maken, te verzekeren.
313. Het document van de Commissie werd in de Coördinatiegroep besproken, op een aantal punten gewijzigd en tenslotte op 18 juni 1998 goedgekeurd. Het beschrijft uitvoerig de wenselijke, aanvaardbare en onaanvaardbare praktijken op de volgende 14 gebieden: informatie te verschaffen aan de vertrekkende migrant door het contactpunt of een bevoegde instantie in de lidstaat van herkomst, informatie te verschaffen aan de inkomende migrant door het contactpunt of een andere bevoegde instantie in de ontvangende lidstaat, documenten die de migrant eventueel aan de bevoegde instantie in de ontvangende lidstaat moet overleggen, de vorm van de documenten die door de bevoegde instantie in de ontvangende lidstaat van de migrant worden verlangd, vertalingen (informatie te verstrekken door de bevoegde

instantie in de lidstaat van herkomst), vertalingen die door de ontvangende lidstaat worden verlangd, vergoedingen door de migrant te betalen in de ontvangende lidstaat, proeven van bekwaamheid in de ontvangende lidstaat, aanpassingsstage in de ontvangende lidstaat, samenstelling van dossiers (tijdslimieten), onvolledige dossiers, regels inzake met redenen omklede besluiten en rechtsmiddelen, beroepsorganisaties en coördinatie.

314. Dit document is nu geworden tot een “door de Coördinatiegroep goedgekeurde gedragscode voor het algemeen stelsel van erkenning van diploma’s”. Dankzij de overeenstemming die over deze gedragscode is bereikt, kunnen wellicht een aantal administratieve obstakels worden opgeruimd die migranten tot op heden in de weg stonden. De gedragscode kan van nut zijn voor de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor het onderzoeken van de aanvragen om erkenning, en voor migranten.
315. Dit document is zeker niet volledig. Waarschijnlijk zullen er naarmate de tijd voortschrijdt, nieuwe kwesties aan de orde komen, zodat het document moet worden bijgewerkt. Bovendien is het gebaseerd op de richtlijnen, waardoor het slechts ter informatie kan dienen. De referentieteksten blijven uiteraard de richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof. Niettemin zou het document in de toekomst van groot praktisch nut kunnen blijken te zijn.
316. De code is nu gepubliceerd met toestemming van de coördinatoren.

C. Administratieve samenwerking tussen lidstaten

317. De Coördinatiegroep werd aanvankelijk ingesteld krachtens Richtlijn 89/48/EEG, voornamelijk om de tenuitvoerlegging van de richtlijn te vergemakkelijken. De werkzaamheden van de groep zijn sindsdien uitgebreid tot Richtlijn 92/51/EEG en zullen ook van toepassing zijn op Richtlijn 99/42/EG (PB L 201 van 31.7.1999, blz. 77). De taak die voor de coördinatoren is weggelegd, is in alle drie richtlijnen ongeveer gelijk. In artikel 13, lid 3, van Richtlijn 92/51/EEG staat: *“De lidstaten nemen maatregelen om de nodige informatie over de erkenning van diploma's en certificaten alsmede over de andere voorwaarden voor de toegang tot de gereguleerde beroepen in het kader van deze richtlijn te verstrekken. De Commissie neemt de nodige initiatieven voor de ontwikkeling en de coördinatie van de verstrekking van de nodige informatie.”*
318. Meer in het algemeen en meer recent zond de Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende “De wederzijdse erkenning in het kader van de follow-up van het actieprogramma voor de interne markt” (COM(1999) 299 def.). Het doel van deze mededeling is te wijzen op het fundamentele belang van het beginsel van wederzijdse erkenning voor de interne markt, de problemen bij de toepassing ervan te onderzoeken, de oorzaken te analyseren en voorstellen te doen om de werking van het beginsel te verbeteren (zie de fragmenten in bijlage 2).
319. In dit kader heeft de Commissie binnen de Coördinatiegroep een discussie op gang gebracht over hoe de communicatie en samenwerking tussen de coördinatoren kan worden verbeterd om het nemen van erkenningsbesluiten te vergemakkelijken en voor problemen snelle en pragmatische oplossingen te vinden. Vooral wanneer bevoegde instanties in een lidstaat besluiten moeten nemen op basis van de

wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties die in een andere lidstaat zijn verkregen, zullen nauwere contacten via de coördinatoren een goed gefundeerde besluitvorming over afzonderlijke gevallen waarschijnlijk bevorderen. Tenslotte zijn het de bevoegde instanties in de lidstaat van oorsprong of van herkomst en in de ontvangende lidstaat, die beschikken over alle gegevens die relevant zijn voor de beoordeling van de migrant die erkenning zoekt. Er zijn een aantal ideeën voorgesteld om een gesprek op gang te brengen over de praktische kanten van de communicatie tussen coördinatoren, het belang van een gemeenschappelijk toegankelijke databank, waarin de beschikbare informatie over beroepskwalificaties wordt opgenomen, en de invoering van een procedure voor de uitwisseling van informatie en standpunten over specifieke gevallen tussen de lidstaat van oorsprong of van herkomst en de ontvangende lidstaat.

VIII. TAALEISEN

320. Een zekere kennis van de taal van het ontvangende land kan van essentieel belang zijn voor de uitoefening van een beroep. Taaleisen mogen er evenwel niet toe leiden dat de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden worden aangetast, te weten het vrije verkeer van werknemers (artikel 39 [ex artikel 48]), de vrijheid van vestiging (artikel 43 [ex artikel 52]) en het vrij verrichten van diensten (artikel 49 [ex artikel 59]). Dergelijke eisen mogen derhalve niet buitensporig streng zijn in verhouding tot de doelstelling en bij de toepassing ervan mogen onderdanen van andere lidstaten niet worden gediscrimineerd.
321. Wat betreft arbeid in loondienst wordt in artikel 3 van Verordening nr. 1612/68 van de Raad betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap uitdrukkelijk het bestaan onderkend van "*voorwaarden betreffende de wegens de aard van de te verrichten arbeid vereiste talenkennis*". Er mogen echter slechts taaleisen worden gesteld wanneer dit noodzakelijk is³⁹ en deze moeten binnen de juiste proporties blijven.
322. Ten aanzien van de vrijheid van vestiging buigt het Hof van Justitie zich momenteel over een verzoek om een prejudiciële beslissing⁴⁰.
323. Wat betreft talenkennis mogen in beginsel geen compenserende maatregelen worden verlangd, omdat deze kennis niet genoemd wordt in de beperkte opsomming van situaties waarin deze maatregelen worden vereist (zie artikel 4, lid 1, onder b)). Talenkennis in deze opsomming opnemen, zou des te meer ongerechtvaardigd zijn omdat tijdens de stage of de test de taal van het ontvangende land wordt gebruikt. *A fortiori* vormt talenkennis geen grond om af te wijken van de keuze tussen test en stage.

³⁹ Bijvoorbeeld om veiligheidsredenen, zoals in artikel 8 van Richtlijn 94/58/EG van de Raad inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden, waarin criteria worden vastgesteld voor de talenkennis van de bemanning van passagiersschepen – PB L 319 van 12.12.1994, blz. 28.

⁴⁰ Zaak C-424/97 ("Haïm II"). De conclusies werden op 19 mei 1999 gepresenteerd.

324. Een uitzondering kan evenwel worden gerechtvaardigd voor zover talenkennis een noodzakelijk onderdeel van de opleiding vormt, zoals bijvoorbeeld geldt voor taaldocenten⁴¹.
325. In gevallen waarin een taaltest op legitieme gronden gerechtvaardigd is, moet deze wel in verhouding staan tot de beoogde doelstelling, hetgeen ook geldt voor de omstandigheden waaronder deze test plaatsvindt. Zo mag het niveau van een voorafgaande test niet hoger zijn dan het niveau dat objectief gezien noodzakelijk is voor de uitoefening van het beroep in kwestie.

IX. TIJDELIJK VERRICHTEN VAN DIENSTEN

326. De richtlijnen betreffende het algemeen stelsel hebben als rechtsgrondslag artikel 40 (ex artikel 49), artikel 47 (ex artikel 57), lid 1, en artikel 55 (ex artikel 66) van het EG-Verdrag. Zij zijn derhalve van toepassing zowel op zelfstandige beroepen, als op beroepen waarvan de werkzaamheden in loondienst worden verricht. In het eerste geval zijn zij zowel van toepassing op de vestiging, als op het verrichten van diensten. De richtlijnen betreffende het algemeen stelsel bevatten namelijk (in tegenstelling tot de “sectorale” richtlijnen inzake de erkenning van diploma’s) geen specifieke bepalingen die van toepassing zijn op het verrichten van diensten en verschillen van de bepalingen met betrekking tot de vestiging of de uitoefening van werkzaamheden in loondienst.
327. In beginsel is Richtlijn 92/51/EEG derhalve evenzeer van toepassing op personen die in de ontvangende lidstaat zijn gevestigd of zich daar willen vestigen om de beroepsactiviteit in kwestie uit te oefenen, als op personen die in de ontvangende lidstaat diensten willen verrichten, maar in een andere lidstaat gevestigd blijven.
328. Ten eerste moet worden opgemerkt dat in geval van het verrichten van diensten de kwestie van de toepasselijkheid van de bepalingen inzake de erkenning van diploma’s aan de orde komt in het kader van de beide richtlijnen betreffende het algemeen stelsel. Deze kwestie valt dus niet uitsluitend onder Richtlijn 92/51/EEG. Daarom wordt in dit gehele hoofdstuk verwezen naar “het algemeen stelsel” en “de richtlijnen”.
329. Uit ervaring is gebleken dat de krachtens de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG ingestelde erkenningsmechanismen niet altijd zijn afgestemd op het verrichten van diensten; enkele mogelijke problematische elementen zijn: de aan de migrant gestelde eis om een aanvraag om erkenning van het diploma in de juiste vorm in te dienen; de termijn van vier maanden voor het onderzoeken van de aanvraag; en de mogelijkheid voor de ontvangende lidstaat een proeve van bekwaamheid te verlangen, een aanpassingsstage of aanvullende beroepservaring enz. De kwestie is vooral aan de orde gekomen in het toerisme (zie “Beroepen in het toerisme” hierboven) en de sportsector (zie “Beroepen in de sportsector” hierboven).

⁴¹ Zie het arrest van 28 november 1989 in zaak C-379/87, Groener/Minister for Education en City of Dublin, Jurispr. 1989, blz. 3967, inzake het verrichten van werkzaamheden in loondienst (leerkrachten). Het was echter gebaseerd op het belang van een nationaal cultureel beleid, te weten het behoud van het Gaelic.

330. Zo kan in bepaalde gevallen de aanpassingsstage onevenredig lang zijn in verhouding tot de beoogde termijn waarbinnen diensten worden verricht. Evenzo worden de proeven van bekwaamheid in de regel enkele malen per jaar georganiseerd, waardoor de eerst aankomende test te laat kan plaatsvinden, met als gevolg dat er geen diensten worden verricht.
331. Een strikte toepassing van het algemeen stelsel zou bijvoorbeeld betekenen dat een Duitse tafeltenniscoach die een groep jongeren op een driedaagse reis naar Frankrijk vergezelt, reeds maanden van tevoren de procedure in gang moet zetten om op Frans grondgebied leiding aan zijn groep te kunnen geven. Evenzo zouden Italiaanse jongeren die met hun paardrij-instructeur enkele uren aan de andere kant van de grens in Oostenrijk een tocht willen maken, hun ritje reeds maanden van tevoren moeten voorbereiden. In deze gevallen lijken de antwoorden die het algemeen stelsel aanreikt, het vrije verkeer van de betrokken beroepsbeoefenaars te belemmeren.
332. De in de richtlijnen vastgelegde erkenningsmechanismen en met name de geformuleerde compenserende maatregelen kunnen in de praktijk een obstakel vormen voor het verrichten van diensten. De Commissie is derhalve van oordeel dat in geval van het verrichten van diensten de richtlijnen met het oog op de aard van de activiteit in kwestie en het tijdelijke karakter ervan moeten worden geïnterpreteerd.
333. De gedachte dat er voor het verrichten van diensten soepeler regels moeten worden gehanteerd, stoelt op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG volgens welke het krachtens artikel 49 (ex artikel 59) van het Verdrag verplicht is niet alleen alle discriminatie van de dienstverlener op grond van nationaliteit uit te bannen, maar ook alle beperkingen op te heffen, zelfs indien deze zonder onderscheid van toepassing zijn op de nationale dienstverleners en de dienstverleners uit andere lidstaten, wanneer zij de werkzaamheden van een dienstverlener belemmeren of hinderen, die in een andere lidstaat is gevestigd waar hij rechtmatig soortgelijke diensten verricht.
334. In de zaak Säger tegen Dennemeyer⁴² merkte het Hof op dat “een lidstaat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk [mag] stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor vestiging gelden, omdat hij daarmee de Verdragsbepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren, ieder nuttig effect zou ontnemen”.
335. Indien de migrant derhalve in de ontvangende lidstaat is gevestigd, moet hij de procedures doorlopen die krachtens de richtlijnen betreffende het algemeen stelsel zijn ingesteld. In geval van het verrichten van diensten behoort er daarentegen een soepeler erkenningsmechanisme te worden gehanteerd.
336. Een belangrijke kwestie is derhalve de afbakening tussen het verrichten van diensten en de vestiging.
337. Volgens het Verdrag (artikel 50 [ex artikel 60]) worden dienstverrichtingen tegen vergoeding als diensten beschouwd voor zover deze niet vallen onder de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen. De

⁴² Arrest van 27 juli 1991 in zaak C-76/90, Säger/Dennemeyer, Jurispr. 1991, blz. I-4007.

Verdragsbepalingen betreffende diensten zijn derhalve subsidiair ten opzichte van de bepalingen van het hoofdstuk over het recht van vestiging en vinden slechts toepassing indien de bepalingen betreffende het recht van vestiging niet toepasselijk zijn⁴³.

338. Volgens het Hof is het begrip vestiging een breed begrip op grond waarvan een onderdaan van de Gemeenschap op duurzame wijze kan deelnemen aan het economische leven van de ontvangende lidstaat. Werkzaamheden die op permanente basis worden verricht of waarvan men in ieder geval verwacht dat deze niet tijdelijk zijn, vallen niet onder de bepalingen betreffende het verrichten van diensten⁴⁴.
339. Wat betreft het tijdelijke of permanente (of in ieder geval duurzame) karakter van de werkzaamheden in kwestie heeft het Hof bepaald dat het tijdelijke karakter *"niet enkel aan de hand van de duur van de dienst [moet] worden beoordeeld, doch tevens aan de hand van de frequentie, de periodiciteit of de continuïteit ervan"*⁴⁵. Hiervoor bestaan geen precieze voorschriften en dus moet afhankelijk van de specifieke omstandigheden worden bepaald of het bij de werkzaamheden in kwestie, ondanks hun a priori tijdelijke karakter, om vestiging gaat.
340. Er moet ook rekening worden gehouden met gevallen waarin de situatie van de dienstverrichter nog steeds onder de regelgeving betreffende het recht van vestiging kan vallen, hoewel hij in de lidstaat van herkomst en niet in de ontvangende lidstaat is gevestigd. De conclusies van advocaat-generaal P. Léger in dezelfde zaak vormen evenwel verder referentiemateriaal. In punt 87 schrijft hij: *"Veel indiciën spelen dus een rol bij het onderscheid tussen dienst en vestiging."* In punt 88 vervolgt hij: *"Zo kunnen de werkzaamheden van een advocaat in elke lidstaat worden gekwalificeerd aan de hand van de plaats waar zijn voornaamste centrum van werkzaamheden gevestigd is, zijn woonplaats, de omvang van zijn omzet in de verschillende lidstaten waar hij actief is, de tijd die hij in die lidstaten doorbrengt en de plaats waar hij bij de balie is ingeschreven."* Deze overwegingen gelden *mutatis mutandis* uiteraard ook voor andere beroepen.
341. Men dient ook niet te vergeten dat er situaties zijn waarin de betrokkene onderworpen is aan het recht van vestiging, ook al is hij of zij formeel gevestigd in de staat van herkomst en niet in de ontvangende staat. Het Hof heeft erkend dat de bepalingen betreffende het verrichten van diensten niet mogen worden gebruikt om de vestigingsvoorschriften te omzeilen: *"Een lidstaat kan ook niet het recht worden ontzegd voorschriften te geven om te verhinderen dat de door artikel 49 (ex artikel 59) gewaarborgde vrijheid door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, wordt gebruikt om zich te onttrekken aan de beroepsregels die, ware hij op het grondgebied van die lidstaat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn, daar op zodanige situatie het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging en niet dat betreffende de diensten van toepassing zou kunnen zijn."*

⁴³ Arrest van 30 november 1995 in zaak C-55/94, Gebhard/Consiglio dell' Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Jurispr. 1995, blz. I-4165.

⁴⁴ Arrest van 5 oktober 1988 in zaak 196/87, Steymann/Staatssecretaris van Justitie, Jurispr. 1988, blz. 6159.

⁴⁵ Vgl. Gebhard en zaak C-3/95, Reisebüro Broede/Sandker, Jurispr. 1996, blz. I-6511.

342. Zelfs indien de betrokkene formeel is gevestigd in een andere lidstaat, kan hij of zij derhalve aan de vestigingsregels onderworpen zijn, indien zijn of haar beroepsactiviteit geheel of voornamelijk is gericht op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.
343. Tegelijkertijd bepaalt artikel 3 van het recente voorstel voor een richtlijn van de Commissie betreffende bepaalde juridische aspecten van de elektronische handel in de interne markt (COM(1998) 586 def. van 18.11.1998 – PB C 30 van 5.2.99, gewijzigd op 1 september 1999; COM(1999) 427; 98/0325 (COD)) dat de lidstaten erop toe moeten zien dat bij de verlening van diensten van de informatiemaatschappij vanaf hun grondgebied hun nationale bepalingen worden nageleefd en het vrije verkeer van dergelijke diensten vanuit andere lidstaten niet mogen beperken. In de toelichting bij het voorstel, onder de kop ‘Noodzaak van een juridisch kader voor de interne markt’ en de subkop ‘gebrek aan helderheid in het bestaande juridisch kader’ staat:
344. ”Verschillen in sommige wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op diensten van de informatiemaatschappij in verschillende lidstaten, kunnen leiden tot een situatie waarin, als uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer en overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie, een lidstaat het verrichten van een dienst vanuit een andere lidstaat afhankelijk kan stellen van toezichtmaatregelen of de toepassing van zijn eigen wetgeving. In de praktijk betekent dit dat een dienstverlener die in de gehele markt een dienst wenst aan te bieden, zich niet alleen moet houden aan de voorschriften van het land waarin hij is gevestigd, maar ook ervoor moet zorgen dat de dienst verenigbaar is met het recht van de overige 14 lidstaten.
345. Het huidige juridisch kader wordt gekenmerkt door een significant gebrek aan rechtszekerheid. Deze rechtsonzekerheid betreft de rechtmatigheid van maatregelen die door een lidstaat zijn genomen met betrekking tot diensten die worden verricht door dienstverleners die in een andere lidstaat zijn gevestigd (zijn deze maatregelen gerechtvaardigd in relatie tot het beginsel van het vrij verrichten van diensten of tot het afgeleide communautaire recht krachtens welke dit beginsel wordt toegepast?). Er heerst ook rechtsonzekerheid bij het vaststellen van de eisen waaraan diensten van de informatiemaatschappij moeten voldoen (in hoeverre is een specifiek voorschrift op dergelijke diensten van toepassing?). De zaken waarin reeds uitspraak is gedaan, verschillen op dit punt van elkaar, waaruit blijkt dat er sprake is van een ernstig gebrek aan rechtszekerheid waarvan de negatieve effecten zich nog krachtiger doen gelden in een grensoverschrijdende situatie.”
346. Hoewel sommige kenmerken eigen zijn aan diensten van de informatiemaatschappij, zoals de mogelijke onzekerheid over de vestigingsplaats van de dienstverlener, kan worden gezegd dat veel van bovengenoemde argumentatie ook kan worden toegepast op dezelfde soort diensten en professionele diensten die worden verricht per fax, telefoon, post of via grensoverschrijdend verkeer van de dienstverlener of de ontvanger van de dienst. Dat de rechtsonzekerheid groot is, zoals vastgesteld in het voorstel voor elektronische handel, is relevant met het oog op een voortgaande ontwikkeling van markt en technologie. De economie en de afzonderlijke dienstverleners en ontvangers van diensten hebben er belang bij onzekerheid en overlappende of lastige aanvullende procedures te voorkomen en te profiteren van de toegenomen concurrentie en grotere eigen mogelijkheden.

347. In alle omstandigheden dient men te bedenken dat volgens vaste rechtspraak⁴⁶ het vrij verrichten van diensten slechts kan worden beperkt indien aan vier voorwaarden is voldaan: de maatregel moet op niet-discriminerende wijze worden toegepast; de maatregel wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang; zij moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Bovendien mag het algemeen belang in kwestie niet reeds worden beschermd door de voorschriften waaraan de dienstverlener zich in de lidstaat waar hij is gevestigd, moet houden. Dit is niet het geval wanneer de betrokkene zich in de lidstaat van vestiging aan geen enkel voorschrift hoeft te houden, omdat de beroepsactiviteit in kwestie niet gereguleerd is.
348. Deze jurisprudentie moet blijven worden toegepast, waarbij ook rekening gehouden wordt met de jurisprudentie inzake de rechtmatigheid van eisen voor beroepskwalificaties voor bepaalde werkzaamheden in het belang van ontvangers van diensten. In het arrest *Dennemeyer* wordt gesteld dat “*noch de aard van een dienst als de onderhavige, noch de gevolgen van nalatigheid van de dienstverrichter kunnen rechtvaardigen, dat de verrichting van die dienst wordt voorbehouden aan (...)*” (overweging 20). Het betrof hier het toezicht op de instandhouding van octrooien. Om dezelfde reden van eenvoud van de werkzaamheden was de Commissie van oordeel dat het algemene stelsel niet van toepassing was op belastingadvies⁴⁷. In het *Dennemeyer*-arrest wordt echter wel verondersteld dat er voor andere werkzaamheden kwalificaties zijn vereist. Dat er voor het verrichten van een dienst onder andere kwalificatievoorschriften vereist zijn, wordt ook met name verondersteld in het arrest *Reisebüro Broede* als het gaat om de inning van schuldvorderingen, een activiteit die voorbehouden is aan advocaten in de lidstaat in kwestie.
349. Een ander voorbeeld was de beschikking van de Commissie in 1996 ter beëindiging van de inbreukprocedure die tegen Frankrijk was ingeleid wegens niet-uitvoering van Richtlijn 92/51/EEG wat betreft bepaalde instructiewerkzaamheden op het gebied van sport en vrije tijd, waaronder ski-instructie. Bij het geven van deze beschikking ging de Commissie ervan uit dat de bepalingen van de richtlijn, bijvoorbeeld betreffende de termijn van vier maanden waarbinnen een aanvraag om erkenning moet zijn afgehandeld, te restrictief waren om deze op het tijdelijk verrichten van diensten te kunnen toepassen. Daarom nam zij haar toevlucht tot de algemene voorschriften van het Verdrag om haar goedkeuring van de wetgeving die in Frankrijk wordt ingevoerd, te rechtvaardigen. Krachtens genoemde wetgeving mogen de Franse autoriteiten aan buitenlandse skileraren die op tijdelijke basis hun diensten in Frankrijk willen verrichten, slechts een proeve van bekwaamheid opleggen wanneer er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de kwalificaties van de buitenlandse instructeur en de in Frankrijk vereiste kwalificaties.
350. Met het oog op rechtszekerheid voor migrerende beroepsbeoefenaars en bevoegde instanties lijkt het een goede zaak te overwegen de richtlijnen te wijzigen: er moet een mechanisme komen dat het gemakkelijker maakt diensten te verrichten, waartoe ten minste de procedure van het algemene stelsel dient te worden versoepeld. De

⁴⁶ Zie in het bijzonder het arrest “*Reisebüro Broede*” in zaak C-3/95, punt 28.
⁴⁷ Persbericht IP/96/598 van 4.7.1996.

lidstaat van ontvangst moet echter wel kunnen waarborgen dat aan zijn rechtmatige kwalificatie-eisen wordt voldaan.

351. De sectorale richtlijnen betreffende de erkenning van diploma's⁴⁸ voorzien in een verklaring die aan de bevoegde instantie moet worden afgegeven. Deze verklaring moet in beginsel voorafgaand aan het verrichten van de dienst worden overgelegd, maar mag in spoedgevallen na de dienstverrichting worden verstrekt, echter wel binnen een zo kort mogelijke termijn.
352. Niettemin voorzien deze richtlijnen in een coördinatie van de opleiding⁴⁹, hetgeen niet geldt voor het algemene stelsel. Wanneer de opleiding van de dienstverlener nu schromelijk tekortschiet met betrekking tot de rechtmatige eisen van de ontvangende lidstaat, welke compensatie is dan mogelijk? Men zou kunnen overwegen de tijd waarbinnen op de aanvraag – die kan worden beperkt tot een verklaring vergezeld van gegevens over de ontvangen opleiding – kan worden gereageerd, terug te brengen tot bijvoorbeeld een maand. De proeve van bekwaamheid kan dan de enige compenserende maatregel blijven, omdat een aanpassingsstage, wat betreft de duur ervan, niet goed verenigbaar is met de noodzaak diensten te verrichten. Uiteraard moet de beroepservaring in ogenschouw worden genomen om te bepalen of de compenserende maatregel kan worden beperkt of zelfs volledig overbodig is.
353. Voorts blijkt er een duidelijk verschil te bestaan tussen de situatie waarin de dienstverlener duidelijk in een lidstaat is gevestigd en rechtstreeks vanuit die lidstaat, maar op afstand via een communicatiemiddel, diensten verricht aan ontvangers van diensten in andere lidstaten of waarin de dienstverlener met degenen voor wie hij zijn diensten verricht, naar een andere lidstaat reist om zijn diensten tijdelijk in die andere lidstaat te verrichten, en de situatie waarin de dienstverlener hetzij tijdelijk vanuit een andere lidstaat opereert hetzij naar een andere lidstaat gaat om diensten te verrichten aan ontvangers van diensten in die lidstaat, met wie alle contacten plaatsvinden in die andere lidstaat. In de beide eerste gevallen lijken de dienstverlener en de ontvangers van de diensten en hun onderlinge betrekkingen in een duidelijke en soms nauwere verbinding te staan met het rechtsstelsel krachtens welke de dienstverlener opereert. In andere gevallen kan de dienstverlener onder het toezicht staan van een plaatselijk gevestigde ondernemer of kan de ontvanger van de dienst goed geïnformeerd zijn en rekening houden met de status en afwijkende kwalificaties van de dienstverlener en bereid zijn om de dienstverlening op die basis te aanvaarden. In deze omstandigheden lijkt het beter te zijn dat de dienstverlener het recht zou krijgen zijn werkzaamheden te verrichten overeenkomstig de wet van de lidstaat waar hij is gevestigd. Hiertoe dienen specifieke bepalingen betreffende lokale verzekeringsdekking enz. van kracht te worden. Derhalve kan er gekeken worden naar de mogelijkheid en de reikwijdte van een voorstel voor een richtlijn op grond waarvan diensten mogen worden verricht krachtens de beroepstitel die de dienstverlener in zijn land van oorsprong heeft behaald, en wel volgens een soortgelijk stramien als de Richtlijn betreffende elektronische handel.

Ter conclusie:

⁴⁸ Bijvoorbeeld in artikel 17, lid 3, van Richtlijn 93/16/EEG betreffende het vrije verkeer van artsen (PB L 165 van 7.7.1993).

⁴⁹ Of de erkenning dat nieuwe diploma's in overeenstemming zijn met kwalitatieve en kwantitatieve opleidingscriteria voor architecten.

354. (i) Het algemene stelsel is niet van toepassing indien de kwalificatie-eis niet gerechtvaardigd is.
355. (ii) Indien dit niet het geval is, moeten er flexibeler procedures van kracht worden. Het Verdrag gaat boven de richtlijnen totdat deze zijn versoepeld.
- (iii) Wijzigingen van de richtlijn en/of een specifieke richtlijn betreffende diensten zijn in overweging, zoals toegelicht in de punten 350 en 353.

X. CONCLUSIES

356. Gezien het vernieuwende en complexe karakter van de richtlijn is het nog enigszins vroeg uitgebreide conclusies te trekken aangaande de werking van de richtlijn op basis van de eerste vijf jaar. Niettemin kunnen de volgende punten worden genoemd: de richtlijn heeft het voor veel burgers mogelijk gemaakt hun beroepsactiviteiten in andere lidstaten uit te oefenen, maar ook is duidelijk geworden dat versoepeling van bepaalde procedures nodig is en dat het belangrijk is de administratieve samenwerking verder te ontwikkelen.
357. De richtlijn lijkt te zwaar te zijn wat betreft de toepassing van de procedures voor de erkenning van kwalificaties en opleidingen in verband met het verrichten van diensten, en van de procedure voor een hernieuwde beoordeling van sommige opleidingen⁵⁰ (via een wijziging van de bijlagen C en D). Wat betreft dit laatste punt is geopperd de bestaande procedure te vervangen door een omschrijving op grond waarvan het eindniveau van deze opleidingen onder bepaalde voorwaarden kan worden gelijkgesteld met een diploma. Teneinde het verrichten van diensten te vergemakkelijken, zou het omwille van de rechtszekerheid wenselijk zijn een passend mechanisme te creëren; de formulering van een dergelijk mechanisme is evenwel geen eenvoudige zaak, omdat snelheid verenigd moet worden met de garantie dat de opleiding niet schromelijk tekortschiet. Om de discussie op gang te brengen en zonder te pretenderen volledig te zijn, oppert de Commissie de termijn voor het afhandelen van aanvragen te verkorten en het aantal compenserende maatregelen te beperken. Meer in het algemeen kan men zich afvragen of het niet goed zou zijn voor bepaalde beroepsactiviteiten het aantal diensten uit te breiden dat kan worden verricht op grond van de beroepstitel die iemand in zijn land van oorsprong heeft behaald. Als voorbeeld kan worden genomen het voorstel voor een richtlijn betreffende de elektronische handel.
358. Administratieve samenwerking heeft mogelijk gemaakt dat er een gedragscode voor formaliteiten werd ontwikkeld. Het is wenselijk dat deze vorm van samenwerking verder wordt uitgewerkt via een nauwere samenwerking tussen de lidstaten, in de lijn van de op 16 juni 1999 door de Commissie goedgekeurde mededeling met als doel de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in de interne markt te vergemakkelijken en te verbeteren. Daarnaast bevat het voorstel voor een "SLIM"-richtlijn, dat momenteel in de Raad wordt besproken, maatregelen waarmee beoogd wordt de rol van de Coördinatiegroep te versterken.

⁵⁰ Deze moet in ieder geval aangepast worden aan het nieuwe algemene Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

BIJLAGE I

I. OPMERKINGEN VAN DE LIDSTATEN

359. De volgende bijdragen zijn samengesteld uit schriftelijke mededelingen aan de Commissie. Deze bijdragen hebben veel gemeen op twee punten:

360. - vereenvoudiging van de richtlijn;

361. - wijziging van het stelsel van de bijlagen C en D.

362. De volgende nationale bijdragen werden ontvangen:

A. België

363. België maakt zich ernstige zorgen over de grote frequentie waarmee gebruik wordt gemaakt van de procedure voor de wijziging van de bijlagen C en D, zoals deze is vastgelegd in artikel 15 van Richtlijn 92/51/EEG. De wijzigingen van deze bijlagen worden aangebracht door middel van een richtlijn, ook indien het relatief onbelangrijke wijzigingen betreft. Dat heeft onvermijdelijk tot gevolg dat de lidstaten de wijzigingen in nationaal recht moeten omzetten (ook wanneer de nieuwe richtlijn zelf reeds weer gedeeltelijk achterhaald is). België wenst derhalve dat andere wegen worden onderzocht en dat andere juridische middelen worden gevonden om de door de lidstaten aangekondigde wijzigingen op het gebied van beroepen aan te brengen. Het stelsel van de bijlagen C en D moet worden vereenvoudigd.

364. Voorts geeft België aan dat het tot op heden nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die geboden worden door het stelsel van de bijlagen C en D van Richtlijn 92/51/EEG. Geen enkele lidstaat heeft derhalve een lijst met Belgische opleidingen in zijn nationale wetgeving hoeven opnemen.

B. Denemarken

365. Denemarken heeft een belangrijke bijdrage aan het verslag over Richtlijn 92/51/EEG willen leveren. De hoofdpunten die de Deense autoriteiten hebben genoemd, zijn de volgende:

1) Ingewikkelde regelgeving

366. Alle Deense autoriteiten die een rol spelen in de uitvoering van de tweede richtlijn, hetzij als bevoegde instantie hetzij als coördinator, oordelen dat het om een buitensporig ingewikkelde tekst gaat. Hierdoor is het voor hen soms moeilijk zich een totaalbeeld van de te volgen procedure te vormen. Ook levert het voor hen problemen op burgers die van het algemene stelsel willen profiteren, nauwkeurige en beknopte informatie te verschaffen. Het betreft hier zowel onderdanen van de Unie of de EER die in Denemarken een gereguleerd beroep wensen uit te oefenen, als Deense onderdanen die hun beroep in een ander land van de EU of de EER willen uitoefenen.

367. De complexiteit van de tekst doet zich in het bijzonder op twee punten gelden:

368. Ten eerste zijn er de vele opleidingsniveaus, de hiërarchie ervan, de relatie tussen de niveaus en de rechten die aan elk niveau zijn verbonden. Tot deze categorie problemen behoort ook de structuur en de betekenis van de lijst van de bijlagen C en D – het overbruggingsmechanisme (“passerelle”). Daarnaast is er een probleem met de opleidingen die in artikel 8 van de richtlijn worden vermeld. Deze opleidingen zouden niet zijn beoordeeld in het kader van het onderzoek naar gereguleerde beroepen in de lidstaten, dat de Commissie onlangs heeft afgerond. Wat betreft Denemarken gaat het om een aantal beroepen, met name op maritiem gebied.
369. Ten tweede wordt het systeem voor de herziening van de bijlagen C en D als onnodig ingewikkeld beschouwd. Zo heeft Denemarken verzocht om pedicures (*fodterapeuter*) en apothekersassistenten (*apoteksassistenter*) in de lijst van bijlage C op te nemen. De behandeling van dit verzoek, en met name een onderzoek door deskundigen, duurde zo lang dat, toen in 1997 uiteindelijk een negatieve beschikking werd gegeven, de nationale rechtsgrondslag voor de opleiding van pedicures reeds gewijzigd was (zonder dat daarmee in de beschikking van de Commissie rekening was gehouden). Deze wijziging had tot gevolg dat er geen enkele reden meer was te verzoeken dit beroep in de lijst van bijlage C op te nemen.
370. Denemarken is derhalve van mening dat men de regelgeving zinvol kan vereenvoudigen door een eenvoudige en heldere beschrijving te geven van de hiërarchische relaties tussen de opleidingsniveaus en, indien nodig, van de werking van het overbruggingsmechanisme. De Deense autoriteiten bevelen zelfs een “samengaan” van de eerste en tweede richtlijn aan, in de zin dat er één enkele hiërarchie ontstaat en dat de bepalingen van de richtlijnen elkaar niet langer overlappen.
- 2) *Het algemeen stelsel*
371. Dit is een ander probleem waarover volgens Denemarken gesproken dient te worden. Denemarken is van oordeel dat deze voorschriften als geheel betrekking hebben op het vrije verkeer van arbeidskrachten, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten en dat het accent moet worden gelegd op de uitoefening van het beroep. Concreet is hierbij enerzijds van belang de nationale regelgeving waarin redelijke eisen moeten worden gesteld (die uiteraard in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht op het gebied van non-discriminatie en evenredigheid), en anderzijds de vakkundigheid van de aanvrager, die zowel opleiding als werkervaring omvat. Het probleem doet zich steeds meer op praktisch niveau voor.
372. Binnen de Coördinatiegroep komt deze problematiek tot uiting in de onderwerpen die worden besproken of waarover informatie wordt aangevraagd, bijvoorbeeld permanente informatie over Socrates en andere opleidingsprogramma’s in strikte zin, en in de presentatie van diverse opleidingen en opleidingsinstellingen zoals het Europese certificaat voor psychotherapeuten. Volgens Denemarken is het nuttig dergelijke onderwerpen, die zeer specifiek zijn voor de beroepen in kwestie, binnen de NARIC-groep te onderzoeken. Indien NARIC overeenkomstig de richtlijnen zou worden gebruikt, zou het precies die rol van opleidingsdeskundige kunnen spelen, met de coördinator als de algemene opleidingsdeskundige en de bevoegde instanties als de deskundigen op het gebied van specifieke beroepssectoren.

373. Wat betreft concrete gevallen wijst Denemarken op de problemen waarmee Deense skileraren in het Alpeengebied momenteel te kampen hebben. Er zou te veel belang worden gehecht aan de opleiding en te weinig aan de beroepservaring van de personen in kwestie.
- 3) *Specifieke opmerkingen*
- a) Frankrijk: sportinstructeur
374. De Commissie heeft het verzoek van Frankrijk overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG, ingewilligd om te mogen afwijken voor het beroep van sportinstructeur in een aantal sportdisciplines. Op deze wijze heeft Frankrijk van de Commissie toestemming gekregen een proeve van bekwaamheid verplicht te stellen voor aanvragers die hun opleiding tot sportinstructeur erkend willen hebben om zich in Frankrijk te kunnen vestigen, indien deze opleiding aanzienlijk verschilt van de in Frankrijk vereiste opleiding.
375. De beschikking van de Commissie heeft slechts betrekking op de vestiging, terwijl het verrichten van diensten door sportinstructeurs valt onder decreet nr. 96/1011 van 25 november 1996. Dit decreet schrijft eveneens een proeve van bekwaamheid voor, zodat het grondbeginsel dat de aanvrager de vrijheid heeft te kiezen tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage, niet wordt toegepast. Daarom wenst Denemarken de aandacht te vestigen op het feit dat Frankrijk zowel wat betreft de vestiging als het verrichten van diensten een proeve van bekwaamheid verplicht stelt. Er dient tevens op gewezen te worden dat een proeve van bekwaamheid slechts vereist kan zijn wanneer er fundamentele verschillen bestaan tussen het vakbekwaamheidsniveau van de aanvrager en het verlangde niveau in het ontvangende land.
376. Essentieel is het geheel aan kwalificaties van de aanvrager en niet de inhoud van de opleiding. Om te kunnen beoordelen of de aanvrager een proeve van bekwaamheid moet afleggen, dient er derhalve gekeken te worden naar de vakkundigheid die hij bezit op het moment dat hij zijn aanvraag indient. Het zou dus niet mogelijk moeten zijn van alle aanvragers uit een of meerdere landen te verlangen dat zij een proeve van bekwaamheid afleggen, zonder eerst de vakkundigheid van de aanvragers afzonderlijk te hebben beoordeeld.
377. Volgens Denemarken heeft de Franse regelgeving grote problemen opgeleverd voor buitenlandse skileraren die hun beroep in Frankrijk als dienstverleners willen uitoefenen. Alle Deense skileraren die in Frankrijk een aanvraag om erkenning hebben ingediend, werden namelijk verplicht een proeve van bekwaamheid af te leggen, ongeacht de vakkundigheid die zij door hun opleiding tot skileraar hadden verkregen.
378. Ten aanzien van de inhoud van de proeve van bekwaamheid kan uit de beschikking van de Commissie van 9 januari 1997 worden geconcludeerd dat nationale maatregelen die de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast, gerechtvaardigd moeten worden door dwingende redenen van algemeen belang, de verwezenlijking van het nagestreefde doel moeten waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

379. Denemarken erkent volmondig dat de uitoefening van het beroep van ski-instructeur risico's voor de veiligheid met zich mee kan brengen, hetgeen rechtvaardigt dat men zich ervan vergewist of de aanvrager met het oog hierop aan de noodzakelijke voorwaarden voldoet om goed onderwijs te garanderen. In de lijn van deze redenering geeft Denemarken eveneens toe dat bij de beoordeling van een aanvraag rekening moet worden gehouden met de vakkundigheid van de aanvrager, bijvoorbeeld als het gaat om lawinegevaar, het zoeken naar vermiste personen, zijn kennis van het Frans enz.
380. Denemarken meent dat de ervaring heeft geleerd dat het toestaan van afwijkingen, indien ten uitvoer gelegd, een belangrijk risico met zich meebrengt, namelijk dat men verder gaat dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.
381. Denemarken wenst derhalve op te merken dat zo min mogelijk afwijkingen moeten worden toegestaan, zodat de algemene beginselen van wederzijdse erkenning ook in de sportsector toepasselijk zijn. Dit betekent dat het ontvangende land de zuiver technische kwalificaties van een in een andere lidstaat opgeleide aanvrager eenvoudigweg moet erkennen en dus niet het recht heeft die technische kwalificaties te testen.
- b) Oostenrijk: skileraren en berggidsen
382. In een nota van 15 juli 1998 heeft Oostenrijk verzocht te mogen afwijken op grond van artikel 14 van Richtlijn 92/51/EEG. Het doel van dit verzoek was van de Commissie toestemming te verkrijgen om, wat betreft het beroep van skileraar en berggids, af te wijken van het algemene beginsel dat de aanvrager de vrijheid heeft te kiezen tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage, indien er belangrijke verschillen bestaan tussen de vakkundigheid van de aanvrager en de vakkundigheid die door het ontvangende land wordt vereist.
383. Denemarken reageerde snel met de mededeling dat het dit verzoek van Oostenrijk om een uitzondering op de richtlijn te mogen maken, niet kon steunen. Denemarken is namelijk van mening dat het wel eens een teken van een betreuwenswaardige ontwikkeling kan zijn dat steeds meer Alpenlanden een dergelijk verzoek indienen. Dit kan ertoe leiden dat het op den duur voor skileraren uit niet-Alpenlanden onmogelijk wordt hun beroep in de Alpen uit te oefenen.
384. Volgens Denemarken moet de Commissie derhalve geen nieuwe verzoeken in de zin van artikel 14 erkennen voordat de Franse afwijking is beoordeeld.
- c) Beroepen in de sportsector
385. De Commissie heeft vastgesteld dat er tussen de lidstaten zeer grote verschillen bestaan als het gaat om het kader waarbinnen beroepen in de sportsector worden uitgeoefend. In sommige lidstaten moeten deze beroepen door de staat worden erkend, terwijl het in andere lidstaten de taak van diverse organisaties is sportinstructeurs op te leiden en te erkennen.
386. Volgens Denemarken mag deze situatie er niet toe leiden dat de algemene beginselen van wederzijdse erkenning van deze beroepen niet worden toegepast en evenmin dat iedere opleiding vooraf aan een uitgebreid onderzoek wordt onderworpen.

387. Door zulke gedetailleerde vergelijkingen te accepteren, verwijdt men zich in de praktijk van de voorschriften betreffende de wederzijdse erkenning van vakkundigheid. Wanneer dit proces wordt doorgezet, kan de Commissie zich verplicht gaan voelen een werkelijke harmonisering van de opleidingen voor te stellen, iets waar Denemarken absoluut op tegen is. Denemarken ziet geen reden om het beginsel van wederzijdse erkenning tussen lidstaten buiten werking te stellen enkel en alleen omdat er problemen zijn met de vakbekwaamheid van sportinstructeurs (bijvoorbeeld skileraren).

C) Nederland

388. Nederland merkt op dat het zijns inziens regelmatig voldoet aan een van de belangrijkste doelstellingen van het algemeen stelsel, namelijk de wederzijdse erkenning van diploma's. In Nederland worden diploma's van zeevarenden (bekwaamheidsattesten) uit andere EU-lidstaten op dezelfde wijze behandeld als Nederlandse diploma's, d.w.z. dat zij automatisch worden erkend. Dit houdt in dat er nauwelijks aanvragen op grond van de richtlijnen zijn ingediend en er geen register wordt gehouden van de EU-burgers die op Nederlandse schepen werkzaam zijn.

De Nederlandse coördinator wil graag weten of er in de andere lidstaten trends kunnen worden onderscheiden, hetzij in de zin van een minder strikte aanpak, hetzij in de dagelijkse toepassing van het algemeen stelsel, die op hun beurt tot deregulering van enkele gereguleerde beroepen kunnen leiden. Als zij bevestigen dat een dergelijke trend zich inderdaad in de andere lidstaten voordoet, kan het nuttig zijn om te onderzoeken of deze veranderingen de gewenste versoepeling van de regels met zich hebben gebracht en/of deze voor bepaalde beroepen tot de afschaffing van reglementering hebben geleid of zouden kunnen leiden.

D) Oostenrijk

389. In Oostenrijk vallen vele beroepen onder Richtlijn 92/51/EEG. Niettemin levert volgens Oostenrijk de toepassing van deze richtlijn geen bijzondere problemen op.
390. Oostenrijk betreurt evenwel de moeilijkheden die sommige van zijn onderdanen ondervinden om hun diploma's erkend te krijgen. Autoriteiten van ontvangende landen zouden soms twijfelachtige beweringen doen over vermeende wezenlijke verschillen. Met de autoriteiten van de betrokken landen worden nog steeds bilaterale gesprekken gevoerd om deze problemen op te lossen.
391. Om een goede werking van het algemene stelsel te bevorderen, vraagt Oostenrijk om verbetering van het mechanisme voor de gelijkstelling van diploma's, zoals beschreven in de beide richtlijnen betreffende het algemene stelsel, en met name om wijziging van artikel 3, onder b), van Richtlijn 92/51/EEG.

E) Portugal

392. Portugal heeft Richtlijn 92/51/EEG via decreet nr. 242/96 van 18 december 1996 ten uitvoer gelegd. Er zijn in Portugal een veertigtal gereguleerde beroepen, waarvoor vijf bevoegde instanties, die onder vier verschillende ministeries vallen, verantwoordelijk zijn. Voor de uitoefening van de meeste van deze beroepen is een certificaat of bekwaamheidsattest in de zin van Richtlijn 92/51/EEG vereist. Een

uitzondering vormt de gezondheidszorg, waar opleidingen worden afgesloten met een diploma in de zin van de richtlijn.

393. Verreweg de meeste aanvragers ondervinden bij de erkenning geen problemen en krijgen derhalve niet te maken met compenserende maatregelen. Wanneer zich moeilijkheden voordoen, komt dat omdat de bevoegde instanties zich, wat betreft de toepassing van de richtlijn, nog in een leerfase bevinden. Zo kunnen er enkele problemen zijn met de organisatie van erkenningsprocedures en compenserende maatregelen. Bovendien is de sector gereguleerde beroepen voortdurend in beweging. Derhalve moet de lijst van gereguleerde beroepen in Portugal regelmatig worden bijgewerkt, des te meer omdat er met de invoering van het “SNCP” (National System of Professional Certification) nieuwe beroepsprofielen worden gecertificeerd of zelfs gereguleerd.

F) Verenigd Koninkrijk

394. Het Verenigd Koninkrijk heeft de aandacht gevestigd op een aantal punten.
395. Het betreft een complexe richtlijn met verschillende facetten, waarvoor lange tenuitvoerleggingsperioden nodig zijn geweest, met als gevolg dat lidstaten er nu pas vat op beginnen te krijgen.
396. Beroepen kunnen per lidstaat sterk verschillen als het gaat om het niveau, de toegangsvoorwaarden, de werkzaamheden, de omschrijving, enz. Het algemene stelsel gaat uit van de gedachte dat beroepen overal hetzelfde zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat migranten worden teleurgesteld, wanneer zij verwachten dat hun diploma wordt erkend en dat zij toegang krijgen tot een beroep dat in een andere lidstaat niet identiek of niet gereguleerd is of daar niet bestaat.
397. Indien beroepen onvoldoende overeenstemmen, kunnen compenserende maatregelen noodzakelijk zijn. De meeste migranten erkennen deze noodzaak en zijn meer dan bereid om wezenlijke verschillen weg te werken.
398. Het begrip wezenlijk verschil heeft tot moeilijkheden geleid. Het is beslist niet zo eenvoudig vast te stellen wat wezenlijk is en wat niet (de beroepen in de gezondheidszorg en skileraren zijn voorbeelden hiervan). De mechanismen voor de gelijkstelling van diploma's die worden afgegeven na drie jaar postsecundair onderwijs en diploma's die worden afgegeven na twee jaar postsecundair onderwijs, zijn soms moeilijk toe te passen (dit geldt onder andere voor de beroepen in de gezondheidszorg). Het punt is dat dankzij het extra studiejaar er op bepaalde onderwerpen dieper kan worden ingegaan en dat in het VK de beroepen in de gezondheidszorg zodanig zijn gestructureerd dat deze grotere diepgang nodig is voor een veilige beroepspraktijk.

G) Finland

399. In Finland zijn de gereguleerde beroepen die vallen onder Richtlijn 92/51/EEG, vooral te vinden in de sectoren gezondheidszorg, scheepvaart en reddingsdiensten. Wat betreft de overheidsdiensten komen situaties zoals beschreven in Richtlijn 92/51/EEG in gemeenten voor.
400. In het algemeen vinden de bevoegde autoriteiten in Finland dat de richtlijn zeer moeilijk is toe te passen. Dit komt voornamelijk door de verscheidenheid aan

ationale structuren op het gebied van onderwijs, opleiding en beroepen. De burger heeft grote moeite met het lezen en hanteren van de richtlijn.

401. Finland is van oordeel dat het stelsel in zijn geheel zou kunnen worden verbeterd door het systeem van de bijlagen te wijzigen en de procedure voor de erkenning van diploma's te vereenvoudigen.
402. Volgens de Finse autoriteiten moet er prioriteit worden gegeven aan de afschaffing van het systeem van de bijlagen. De veelvuldige wijzigingen in de nationale regelgeving van de lidstaten maken even zovele aanpassingen van de bijlagen noodzakelijk. Dit brengt voor de Commissie en de lidstaten veel werk met zich mee. Daarom is Finland van mening dat het systeem van de bijlagen moet worden vervangen door bepalingen die niet voortdurend hoeven te worden gewijzigd.

H) Liechtenstein

403. Liechtenstein heeft geen bijzondere problemen met de toepassing van Richtlijn 92/51/EEG. Het zou evenwel wenselijk zijn dat de lidstaten (met name lokale autoriteiten) meer zouden weten van de status van de EVA-landen en van de diploma's die in de EVA-staten worden afgegeven.

I) Duitsland

404. In Duitsland vallen verschillende beroepen onder Richtlijn 92/51/EEG. Wat de toepassing van de richtlijn betreft, hebben zich geen grote problemen voorgedaan, behalve voor leerkrachten. Deze problemen kunnen over het algemeen in de loop der tijd worden opgelost.
405. De toelichtingen van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's van leerkrachten in gevallen waarin de migrant een diploma in de zin van Richtlijn 92/51/EEG bezit en de ontvangende lidstaat een diploma in de zin van Richtlijn 89/48/EEG vereist, zijn niet doorzichtig: enerzijds wordt een toelichting gegeven bij het mechanisme voor overbrugging van Richtlijn 92/51/EEG naar Richtlijn 89/48/EEG over de beperkingen, waarbij naar de tekst van de richtlijn wordt verwezen (de punten 201 en 202); anderzijds wordt in punt 203 naar specifieke gevallen verwezen die onduidelijk zijn.

Wat de opleiding van leerkrachten in Duitsland betreft, moet worden opgemerkt dat de duur van de postsecundaire opleiding meer dan vier jaar is, hetgeen het overbruggingsmechanisme van artikel 3, laatste alinea, van Richtlijn 92/51/EEG uitsluit.

BIJLAGE II

Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement inzake "Wederzijdse erkenning in het kader van de follow-up van het actieprogramma voor de interne markt" (COM(1999)299 def. - PB). Enkele citaten uit deze mededeling:

406. "De toepassing van de wederzijdse erkenning is volledig in overeenstemming met de aan de interne markt ten grondslag liggende opvatting dat gewoonlijk de voorschriften van de lidstaat van bestemming doorslaggevend zijn. De toepassing van dit beginsel is ook in overeenstemming met het streven naar een dynamische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Door namelijk de systematische invoering van gedetailleerde communautaire voorschriften te vermijden, garandeert de wederzijdse erkenning meer respect voor plaatselijke, regionale en nationale tradities en kan de diversiteit van goederen en diensten op de markt worden behouden. Het beginsel van wederzijdse erkenning is dus een praktisch en doeltreffend middel om de economische integratie te bevorderen." [blz. 2]
407. "Wat de gereguleerde beroepen betreft, hebben de problemen bij de toepassing van de wederzijdse erkenning op diploma's meer gevolgen voor individuele burgers dan voor ondernemingen. Hoewel indicatoren erop wijzen dat de wederzijdse erkenning op dit gebied een positieve rol heeft gespeeld, zijn er toch nog een groot aantal klachten van individuele burgers, zoals blijkt uit het verslag over de Wegwijzerdienst voor burgers dat in februari 1999 voor de Commissie werd opgesteld. De moeilijkheden worden vooral veroorzaakt door de individuele wijze waarop de gelijkwaardigheid van de verworven opleiding wordt beoordeeld" [blz. 4-5].
408. "Volgens de analyse van de Commissie is het van belang dat de economische actoren en de bevoegde overheidsorganen van de lidstaten meer en beter bekend zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning" [blz. 6].

VOORGESTELDE ACTIELIJNEN

Een geloofwaardig toezicht op de toepassing van de wederzijdse erkenning waarborgen

409. "Teneinde te beoordelen welke vorderingen bij de toepassing van de wederzijdse erkenning zijn gemaakt en te kunnen beschikken over betrouwbare en vollediger gegevens dan op het ogenblik, zal de Commissie om de twee jaar een evaluatieverslag voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement." (...)

Op de burger en op de economische actoren gerichte acties

Acties van de Commissie

410. "De Commissie heeft zich ertoe verplicht de dialoog met burgers en bedrijfsleven te bevorderen. Er zijn talrijke initiatieven op dit gebied genomen: werkzaamheden in verband met het actieprogramma voor de interne markt hebben in juni 1997 geleid tot de oprichting van "contactpunten" in elke lidstaat, in juni 1998 tot de start van de Dialoog met burgers en bedrijfsleven en begin 1999 tot een internetsite voor bedrijven." (...)

Verbetering van de voorlichting en economische analyse

411. "De Commissie wijst er nog eens op dat op het gebied van de wederzijdse erkenning een grote inzet op praktisch niveau noodzakelijk is. Een van de gebieden waarop inspanningen een must zijn is de voorlichting." (...) [blz. 7]

Doeltreffendere mechanismen voor de oplossing van problemen

412. "Door het tweejaarlijks verslag van de Commissie over de toepassing van de wederzijdse erkenning zal nauwkeuriger kunnen worden beoordeeld of in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel op bepaalde specifieke gebieden een nieuw harmonisatie-initiatief of een aanvullende harmonisatiemaatregel noodzakelijk is. Als dat nodig wordt geacht moet er worden geharmoniseerd, bijvoorbeeld als alle pogingen de wederzijdse erkenning toe te passen hebben gefaald of als een communautaire regeling waarde toevoegt." (...) [blz. 8-9]

Acties van de lidstaten

413. "De **lidstaten** dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het beginsel van wederzijdse erkenning en de Commissie hoopt dat een waar partnerschap tussen haar en de lidstaten tot stand komt teneinde de werking van de wederzijdse erkenning te verbeteren." (...)
414. "Alle lidstaten zouden een systematischer gebruik van de "contactpunten" die in het kader van de uitvoering van het actieprogramma van 1997 en Beschikking nr. 3052/95 voor alle terreinen van de interne markt zijn opgezet, moeten aanmoedigen. Wat de gereguleerde beroepen betreft, zijn krachtens de richtlijnen van het algemeen stelsel nationale coördinatoren aangewezen. Zij hebben een soortgelijke taak als de contactpunten voor de interne markt en zouden een grotere rol moeten spelen." (...) [blz. 11].

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad
De Voorzitter*