

## WEDERZIJDSE ERKENNING VAN DIPLOMA'S

De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting vormen hoekstenen van de eengemaakte markt en waarborgen de mobiliteit van bedrijven en beroepsbeoefenaren in de hele EU. Om van deze vrijheden gebruik te kunnen maken, moeten nationaal uitgereikte diploma's en kwalificaties algemeen worden erkend. Er zijn verschillende maatregelen genomen met het oog op harmonisatie en wederzijdse erkenning.

### RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 26 en 53 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### DOELSTELLINGEN

Wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere bewijzen van beroepskwalificaties die in de verschillende lidstaten worden afgegeven is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat zelfstandigen en beroepsbeoefenaren zich in een andere lidstaat kunnen vestigen of daar tijdelijk hun diensten kunnen aanbieden. Alle nationale bepalingen inzake de toegang tot diverse beroepen moeten worden gecoördineerd en geharmoniseerd.

### RESULTATEN

In artikel 53, lid 1, VWEU is bepaald dat de onderlinge erkenning van diploma's en andere titels die in de verschillende lidstaten vereist zijn voor de toegang tot gereguleerde beroepen, gebruikt kan worden om de vrijheid van vestiging en dienstverrichting te bevorderen. Ook wordt in dit lid gewezen op de noodzaak om nationale bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan te coördineren. Op grond van lid 2 van dit artikel is wederzijdse erkenning in gevallen waarin harmonisatie een moeizaam proces blijkt, afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder deze beroepen in de verschillende lidstaten worden uitgeoefend. Het harmonisatieproces heeft zich sinds halverwege de jaren 1970 ontwikkeld via een reeks richtlijnen. Op basis hiervan wordt de wetgeving inzake wederzijdse erkenning afgestemd op verschillende situaties. De volledigheid van de wetgeving hangt af van het beroep in kwestie en sinds kort wordt bij de vaststelling ervan een meer algemene benadering gevolgd.

#### **A.** Sectorspecifieke benadering (per beroep)

##### **1.** Wederzijdse erkenning na harmonisatie

In de gezondheidszorg verliep de harmonisatie sneller, om de eenvoudige reden dat de voorwaarden voor uitoefening van beroepen in deze sector, en met name de opleidingen, niet veel verschillen van het ene land ten opzichte van het andere (wat bij andere beroepen niet het geval is). Voor een aanzienlijk aantal beroepen (bijv. het beroep van arts, ziekenverpleger, dierenarts, verloskundige en zelfstandig

handelsagent) bleek harmonisatie daarom niet moeilijk. De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ([Richtlijn 2005/36/EG](#)) heeft de bestaande richtlijnen verduidelijkt, vereenvoudigd en gemoderniseerd en de gereguleerde beroepen van arts, tandarts, ziekenverpleger, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect in één wetgevingstekst ondergebracht. Deze richtlijn specificeert hoe een "ontvangende lidstaat" beroepskwalificaties behoort te erkennen die in een andere lidstaat ("lidstaat van oorsprong") zijn verworven. De erkenning van beroepsbeoefenaren omvat zowel een algemeen stelsel voor erkenning als een specifieke regeling voor elk van de genoemde beroepen. Daarbij ligt de nadruk onder meer op het niveau van de kwalificatie, opleiding en beroepservaring (zowel van algemene als van gespecialiseerde aard). De richtlijn is eveneens van toepassing op beroepskwalificaties in de vervoersector en op verzekeringstussenpersonen en accountants. Deze beroepen waren daarvoor in het kader van afzonderlijke richtlijnen gereguleerd. Op 22 juni 2011 stelde de Commissie een [Groenboek over de modernisering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties](#) vast, waarin zij een hervorming voorstelde van de stelsels voor de erkenning van beroepskwalificaties, met als doel de mobiliteit van werknemers te bevorderen en opleidingseisen af te stemmen op de huidige behoeften van de arbeidsmarkt. Op 19 december 2011 publiceerde de Commissie een [voorstel voor een herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties](#) op basis van de resultaten van de diverse raadplegingsrondes en als antwoord op de resolutie van het Parlement van 15 november 2011. De belangrijkste voorstellen waren: de invoering van de Europese beroepskaart; de harmonisatie van de minimumopleidingseisen; de automatische erkenning van zeven beroepen, te weten architecten, tandartsen, artsen, ziekenverplegers, verloskundigen, apothekers en dierenartsen; en de invoering van het Informatiesysteem interne markt om samenwerking op het gebied van de erkenning van diploma's te bevorderen. De herziening was voornamelijk bedoeld om de mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de hele EU te ondersteunen en te bevorderen en om personeelstekorten in bepaalde lidstaten te helpen opvangen. De richtlijn die hieruit voortkwam ([Richtlijn 2013/55/EU](#)) werd op 20 november 2013 vastgesteld.

Aan het begin van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie in een [mededeling](#) richtsnoeren gegeven over de bevordering van de wederzijdse erkenning van de kwalificaties van gezondheidswerkers en heeft zij benadrukt dat het vrije verkeer van deze personen zoveel mogelijk moet worden bevorderd zonder de veiligheid van de patiënten in het gedrang te brengen.

## 2. Wederzijdse erkenning zonder harmonisatie

Voor andere beroepen was harmonisatie niet mogelijk wegens verschillen tussen de nationale voorschriften. Wederzijdse erkenning bleek in die gevallen een grotere uitdaging. De uiteenlopende nationale rechtsstelsels vormden een belemmering voor de volledige wederzijdse erkenning van diploma's en kwalificaties, die onmiddellijk zou hebben geleid tot een recht op vrijheid van vestiging op basis van een in het land van oorsprong behaald diploma. [Richtlijn 77/249/EEG](#) van de Raad van 22 maart 1977 verleende advocaten het recht om incidenteel hun diensten in een andere lidstaat te verlenen; voor vrije vestiging was niettemin een diploma van de ontvangende lidstaat vereist. [Richtlijn 98/5/EG](#) van 16 februari 1998 betekende een belangrijke

stap voorwaarts. Advocaten met een diploma van gelijk welke lidstaat kunnen zich sindsdien in een andere lidstaat vestigen om aldaar hun beroep uit te oefenen, met dien verstande dat het ontvangende land kan eisen dat zij bij de vertegenwoordiging en verdediging van hun cliënten in de rechtszaal door een plaatselijke advocaat worden bijgestaan. Na drie jaar zo te hebben gewerkt en te zijn geslaagd voor een door het ontvangende land afgenomen proeve van bekwaamheid, kunnen advocaten hun beroep volledig uitoefenen, zonder een bekwaamheidsexamen te hoeven afleggen. In andere richtlijnen is dit beginsel op andere beroepen toegepast, bijvoorbeeld op het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg, verzekeringsagent en -makelaar, alsook kapper en architect.

## **B.** Algemene benadering

De opstelling van wetgeving voor de wederzijdse erkenning van diploma's per sector, soms vergezeld van een sterkere harmonisatie van de nationale regels, bleek telkens een langdurig en lastig karwei. Daardoor werd duidelijk dat er behoefte was aan een algemeen stelsel voor de wederzijdse erkenning van diploma's dat voor alle gereguleerde beroepen zou gelden die niet onder specifieke EU-wetgeving vallen. Met deze nieuwe algemene benadering werd voor een andere invalshoek gekozen. Vóór deze aanpak was "erkenning" afhankelijk van het bestaan van EU-regels voor de "harmonisatie" van specifieke gereguleerde beroepen of werkzaamheden. Sinds de invoering van de algemene benadering vindt op grond van de vastgestelde regels vrijwel automatisch een "wederzijdse erkenning" plaats voor alle gereguleerde beroepen in kwestie, zonder dat daar sectorspecifieke secundaire wetgeving aan te pas komt. Sindsdien worden "harmonisatie" en "wederzijdse erkenning" naast elkaar voortgezet in een tweeledig stelsel, en in sommige gevallen worden beide toegepast in het kader van een aanvullend systeem in de vorm van een verordening of richtlijn (zie de [resoluties van de Raad van 3 december 1992](#) en [15 juli 1996](#) over de doorzichtigheid van kwalificaties en beroepsopleidingscertificaten). De ontvangende lidstaat mag de toegang tot het betreffende beroep niet weigeren indien de aanvrager de kwalificaties bezit die in de lidstaat van oorsprong vereist zijn. Als de gevolgde opleiding echter korter was dan in het ontvangende land, kan dit land beroepservaring van een bepaalde duur eisen, en indien de opleiding in aanzienlijke mate afwijkt, kan dit land een aanpassingsstage dan wel een proeve van bekwaamheid eisen, naar keuze van de aanvrager, behalve indien het beroep kennis van het nationale recht vereist.

Niettemin heeft de Commissie in mei 2018 een voorstel voor een [aanbeveling](#) van de Raad gepubliceerd om aan te dringen op automatische wederzijdse erkenning van perioden van hoger onderwijs en hoger secundair onderwijs in het buitenland. Deze [aanbeveling](#) is op 26 november 2018 door de Raad goedgekeurd en vormt een belangrijke mijlpaal in de ambitie van de Commissie om tegen 2025 [de Europese onderwijsruimte tot stand te brengen](#) (EEA), die in de hele EU tot automatische wederzijdse erkenning zonder afzonderlijke erkenningsprocedures zou leiden.

Ondanks deze toezegging om tegen 2025 een Europese onderwijsruimte tot stand te brengen, hebben sommige lidstaten, in een poging om de automatische wederzijdse erkenning sneller te kunnen toepassen, interregionale oplossingen uitgewerkt buiten het EU-kader om. De Benelux-landen (België, Nederland en Luxemburg) en de

Baltische landen (Estland, Letland en Litouwen) ondertekenden op 27 september 2021 een [overeenkomst](#) inzake de automatische erkenning van diploma's.

Naar aanleiding van de Russische oorlog tegen Oekraïne heeft de Commissie in april 2022 een [aanbeveling](#) gepubliceerd over de erkenning van kwalificaties van mensen die Oekraïne ontvlucht zijn.

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Op 15 november 2011 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de uitvoering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, waarin wordt opgeroepen tot modernisering en verbetering ervan, en waarin het gebruik van de meest efficiënte en passende technologieën wordt aangemoedigd. Het Parlement stelde de invoering van een Europese beroepskaart voor, een officieel document dat door alle bevoegde instanties wordt erkend, als een manier om het erkenningsproces te vereenvoudigen.

In antwoord op de resolutie van het Parlement kwam de Commissie op 19 december 2011 met een voorstel voor een herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Na succesvolle dialoogonderhandelingen heeft het Parlement zijn voorgestelde wijzigingen kunnen doordrukken, waaronder de invoering van een vrijwillige beroepskaart, de instelling van een waarschuwingsmechanisme, verduidelijking van de voorschriften voor een gedeeltelijke toegang tot een gereguleerd beroep, voorschriften met betrekking tot taalvaardigheden en de instelling van een mechanisme voor wederzijdse evaluatie van gereguleerde beroepen met het oog op meer transparantie. Vervolgens werd op 20 november 2013 [Richtlijn 2013/55/EU](#) tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties vastgesteld. In februari 2024 stelden de medewetgevers maatregelen ter [rectificatie van deze richtlijn](#) vast, zodat de kwalificaties van Roemeense ziekenverplegers in de hele EU kunnen worden erkend zonder dat zij daarvoor beroepservaring hoeven aan te tonen.

Op januari 2018 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2005/36/EG ten aanzien van de regulering en de noodzakelijke hervorming van professionele diensten. Vervolgens hebben het Europees Parlement en de Raad de richtlijn evenredigheidsbeoordeling ([Richtlijn \(EU\) 2018/958](#)) vastgesteld, waarmee een geharmoniseerde evenredigheidsbeoordeling wordt ingevoerd die alle lidstaten moeten uitvoeren voordat zij nationale regels inzake beroepen vaststellen. Het Parlement deed in zijn resolutie van 25 oktober 2018 nogmaals de oproep om de automatische wederzijdse erkenning van diploma's te bevorderen.

In november 2020 publiceerde de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit een [studie](#)<sup>[1]</sup>, in opdracht van de Commissie interne markt en consumentenbescherming met een analyse van de nationale belemmeringen voor het vrije verkeer in de eengemaakte markt, waaronder het vrije verkeer van diensten en de toegang tot gereguleerde beroepen. Uit

---

[1]Dahlberg, E. et al., "Legal obstacles in Member States to Single Market rules", publicatie van de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit in opdracht van de Commissie interne markt en consumentenbescherming, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

de studie bleek dat verschillen in kwalificaties, zoals verschillen in het niveau of de duur van onderwijs, in de regels inzake de erkenning van beroepskwalificaties en in administratieve procedures met betrekking tot de toegang tot beroepsorganisaties, een belemmering vormen voor het vrije verkeer van professionele diensten in de eengemaakte markt.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

Barbara Martinello  
04/2024