

Brussel, 24 februari 2026
(OR. en)

6659/26

MI 175
COMPET 231

BEGELEIDENDE NOTA

| | |
|--------------|--|
| van: | de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur |
| ingekomen: | 20 februari 2026 |
| aan: | mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie |
| nr. Comdoc.: | COM(2026) 86 final |
| Betreft: | VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S over de uitvoering van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties |

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 86 final.

Bijlage: COM(2026) 86 final



Brussel, 20.2.2026
COM(2026) 86 final

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

**over de uitvoering van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad
van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties**

{SWD(2026) 64 final}

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Beleidscontext: arbeidsmobiliteit en mobiliteit van vaardigheden in een context van tekorten .. | 4 |
| 2. | De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties biedt cruciale ondersteuning van mobiliteit op de eengemaakte markt. | 7 |
| 3. | Algehele gebruikerservaring | 11 |
| 3.1. | Beschikbaarheid en uitwisseling van informatie | 11 |
| 3.2. | Erkenningssystemen | 13 |
| 3.2.1. | Algemeen erkenningssysteem | 13 |
| 3.2.2. | Automatische erkenning op basis van beroepservaring | 15 |
| 3.2.3. | Automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen | 16 |
| 4. | Wederzijds vertrouwen en administratieve samenwerking zijn essentieel voor de werking van het regelgevingskader | 19 |
| 4.1. | Kennisgevingen | 20 |
| 4.2. | Het waarschuwingsmechanisme | 21 |
| 4.3. | Actualisering van het systeem voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen | 22 |
| 5. | Digitalisering | 24 |
| 6. | Conclusies | 26 |

De doeltreffende werking van de eengemaakte markt berust op de vrijheid van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren in alle sectoren en op alle vaardigheidsniveaus om te reizen naar en te werken op de plaats waar behoefte aan hun vaardigheden bestaat. Het concurrentievermogen van Europa is afhankelijk van de kracht en de vervolmaking van de eengemaakte markt, die de belangrijkste economische motor van de EU is. Een werkelijk geïntegreerde markt kan echter alleen doeltreffend werken als mensen mobiel kunnen zijn en het vrije verkeer van vaardigheden gewaarborgd is. Daarom heeft voorzitter Von der Leyen in haar politieke beleidslijnen aangekondigd dat de Commissie een initiatief voor overdraagbaarheid van vaardigheden zal lanceren om te waarborgen dat vaardigheden die in het ene land zijn verworven, in een ander land worden erkend. Ook in de strategie voor de eengemaakte markt van 2025 wordt het belang van beroepsmobiliteit benadrukt en worden problemen bij de erkenning van beroepskwalificaties aangemerkt als een van de grootste belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten en werknemers in de EU. Dat beroepsbeoefenaren mobiel kunnen zijn en hun kwalificaties ook in het buitenland worden erkend, is essentieel voor henzelf om zich volledig te kunnen ontplooiën, voor ondernemingen om de talenten te kunnen aantrekken die zij nodig hebben, voor de verspreiding van innovatie en voor het vergroten van de productiviteit.

Formele erkenning van kwalificaties door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat is alleen nodig wanneer de toegang tot het beroep in dat land gereguleerd is¹. Reglementering van beroepen blijft, binnen de grenzen van het Unierecht, een bevoegdheid van de lidstaten en is bovendien onderworpen aan de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid. Momenteel tellen de EU-lidstaten ruim 5 700 gereguleerde beroepen², met aanzienlijke verschillen tussen die lidstaten. Volgens de meest recente beschikbare schattingen oefent circa 22 % van de werknemers in de EU een gereguleerd beroep uit³. Gerechtigde en evenredige reglementering kan van belang zijn voor de verwezenlijking van doelstellingen van overheidsbeleid en de bescherming van consumenten, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Niettemin kunnen verschillen in de vereisten die gelden voor toegang tot gereguleerde beroepen de internationale beroepsmobiliteit in de EU beperken.

De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties⁴ is nog steeds van cruciaal belang om die mobiliteit tot werkelijkheid te maken, voor zowel werknemers als

¹ In de zin van artikel 3, punt 1, a), van Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd.

² [Database van gereguleerde beroepen.](#)

³ Zie de [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening](#), COM(2016) 820 final.

⁴ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: de richtlijn) is vastgesteld om diverse eerdere instrumenten op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties in de EU te consolideren. De richtlijn is na de omzetting ervan in nationaal recht in oktober 2007 meerdere keren ingrijpend gewijzigd, gemoderniseerd en aangepast aan de zich voortdurend ontwikkelende beroeps- en reglementeringscontexten. De belangrijkste hervorming is vastgesteld in 2013 en uitgevoerd in 2016, met de invoering van de Europese beroepskaart, een waarschuwingsmechanisme, een gestroomlijnde erkenningsprocedure, en de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang voor grensoverschrijdend werkende beroepsbeoefenaren. Tevens werd de Commissie bij deze herziening de

zelfstandigen, en voor de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, waaronder openbare veiligheid en de kwaliteit van diensten. De richtlijn bevat procedureregels voor de erkenning van beroepskwalificaties in alle lidstaten⁵, zodat beroepsbeoefenaren in een andere lidstaat kunnen worden toegelaten tot gereguleerde beroepen en deze beroepen permanent of tijdelijk en incidenteel kunnen uitoefenen. Uit de gestage stroom erkenningsbesluiten uit hoofde van de richtlijn blijkt dat beroepsmobiliteit is gebaat bij die regels. Veel erkenningsbesluiten hebben betrekking op knelpuntberoepen in essentiële sectoren met een grote vraag naar geschoolde arbeidskrachten, zoals de zorg en het onderwijs. Zonder de richtlijn zouden algemeen ziekenverplegers, artsen, docenten, architecten, elektriciens, loodgieters en vele andere beroepsbeoefenaren die hun kwalificaties in een andere lidstaat willen laten erkennen, te maken krijgen met toenemende complexiteit en hun weg moeten vinden in uiteenlopende nationale erkenningsregels en -procedures. Door te voorzien in een wettelijk bindend geharmoniseerd kader met regels voor erkenningsprocedures in de hele EU, biedt de richtlijn vlottere toegang tot de voordelen van de eengemaakte markt voor gereguleerde beroepen en essentiële beroepen voor het concurrentievermogen van de EU.

Uit de ervaringen van beroepsbeoefenaren met het bestaande regelgevingskader blijkt echter dat erkenning vaak nog een gecompliceerde en tijdrovende aangelegenheid is. Hoewel het fundament van dat kader in principe solide is, bestaat het gevaar dat aan het potentieel ervan afbreuk wordt gedaan door langdurige procedures, verschillen in de mate van digitalisering van nationale processen en procedures en zware eisen ten aanzien van documenten. Belanghebbenden zijn tevreden over wat er met de richtlijn is bereikt, maar vragen ook om hernieuwde focus op vereenvoudiging, transparantie en digitale transformatie om te beantwoorden aan de behoeften van de mobiele werknemer van nu. In haar speciaal verslag van 2024 over de erkenning van beroepskwalificaties in de EU heeft de Europese Rekenkamer opgemerkt dat de toepassing van de richtlijn door de lidstaten tekortkomingen vertoonde, waaronder een gebrek aan elektronische procedures, lacunes en inconsistenties in informatie voor het publiek, dure en omslachtige processen en tekortkomingen bij het gebruik van het waarschuwingsmechanisme dat de veiligheid van patiënten en consumenten moet waarborgen.

In dit verslag wordt de uitvoering van de richtlijn beoordeeld. Daarmee wordt voldaan aan een verplichting van artikel 60, lid 2, van de richtlijn, die inhoudt dat de Commissie om de vijf

bevoegdheid toegekend om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen, waardoor het stelsel flexibeler is geworden. De gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die vervolgens zijn vastgesteld, hebben ervoor gezorgd dat de richtlijn geregeld is geactualiseerd, en dragen daarmee bij aan het behoud van het vertrouwen in het stelsel en aan het vrije verkeer binnen de eengemaakte markt van de EU, maar ook aan bescherming van de openbare veiligheid en de kwaliteit van diensten.

⁵ De regels van Richtlijn 2005/36/EG, zoals met zeer beperkte aanpassingen gewijzigd, gelden ook voor IJsland, Liechtenstein en Noorwegen in het kader van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Bepaalde regels van Richtlijn 2005/36/EG gelden ook voor Zwitserland in het kader van de overeenkomst tussen de EU en Zwitserland over het vrije verkeer van personen. Dit verslag heeft specifiek betrekking op de uitvoering van de richtlijn in de EU-lidstaten.

jaar een verslag over de uitvoering van de richtlijn moet publiceren⁶. Dit uitvoeringsverslag, dat betrekking heeft op de periode 2020-2024⁷, is bedoeld om tekortkomingen, problemen en uitdagingen die verband houden met de uitvoering van de richtlijn in de huidige beleidscontext in kaart te brengen. Meer in het bijzonder wordt in het verslag ingegaan op de wijze waarop de richtlijn de mobiliteit van beroepsbeoefenaren op de eengemaakte markt vergemakkelijkt (deel 2) en op mogelijke verbeteringen van de algehele gebruikerservaring in de diverse erkenningsstelsels (deel 3). Ook wordt geanalyseerd op welke wijze het rechtskader vertrouwen en administratieve samenwerking tussen de betrokken autoriteiten in de lidstaten bevordert (deel 4) en in welke mate digitale hulpmiddelen worden gebruikt om procedurele aspecten van het kader te ondersteunen (deel 5). Het verslag is gebaseerd op deskresearch en uitvoerige raadplegingen van belanghebbenden, waaronder leden van de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties⁸, maar ook bevoegde autoriteiten, toezichthouders, beroepsorganisaties, het maatschappelijk middenveld, sociale partners en burgers⁹.

1. Beleidscontext: arbeidsmobiliteit en mobiliteit van vaardigheden in een context van tekorten

Na de COVID-19-pandemie veerde de arbeidsmarkt in de EU snel weer op en werden de prestaties van voor de pandemie overtroffen, resulterend in een ongekend lage werkloosheid. De geleidelijke vertraging van de groei van de werkgelegenheid die in 2022 inzette, hield in het eerste halfjaar van 2025 aan, maar de EU is goed op weg om haar kernstreefdoel van 78 % in 2030 te halen¹⁰. Enkele kleine schommelingen daargelaten, is het

⁶ In sommige gevallen hebben gegevens betrekking op de periode 2018-2023, om de volgende redenen: In de eerste plaats om een betere vergelijking met voorgaande jaren mogelijk te maken, aangezien het aantal erkenningsbesluiten is gedaald in de COVID-19-periode. In de tweede plaats zijn de gegevens over erkenningsbesluiten voor het jaar 2024 nog niet volledig beschikbaar, aangezien de lidstaten verplicht zijn om die statistieken jaarlijks bij de Commissie aan te leveren en dat vaak in de tweede helft van het volgende jaar doen omdat zij deze statistieken eerst moeten opvragen bij de bevoegde autoriteiten.

⁷ Het [meest recente uitvoeringsverslag](#) is door de Commissie op 11 mei 2020 gepubliceerd, samen met [een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie](#). Dat uitvoeringsverslag bestreek een periode van vijf jaar (2014-2019) en focuste met name op de nieuwe elementen uit hoofde van Richtlijn 2013/55/EU, waaronder de Europese beroepskaart, de modernisering van de kennis, vaardigheden en competenties voor sectorale beroepen, de gemeenschappelijke opleidingsbeginselen, en het speciale moderniseringsprogramma voor Roemeense verpleegkundigen. In het uitvoeringsverslag 2020 werd geconcludeerd dat het rechtskader van de richtlijn beroepskwalificaties de mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de lidstaten doeltreffend had vergemakkelijkt en dat de uitvoering was verbeterd door de handhavingsmaatregelen van de Commissie. In het verslag werden echter ook zorgen geuit, onder meer over procedurevereisten die aanzienlijke administratieve en financiële lasten voor aanvragers met zich meebrengen en over tekortkomingen in het functioneren van de nationale één-loketten en het waarschuwingsmechanisme.

⁸ De Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties is ingesteld bij Besluit 2007/172/EG van de Commissie van 19 maart 2007 tot oprichting van de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties om een uniforme toepassing van de richtlijn te bevorderen en alle voor de toepassing ervan relevante informatie te verzamelen. De groep bestaat uit door de lidstaten aangewezen nationale coördinatoren.

⁹ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag voor nadere informatie over de raadplegingsstrategie en de diverse vragenreeksen die aan de verschillende groepen belanghebbenden zijn voorgelegd.

¹⁰ [Voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2026](#).

percentage werkzoekenden in verhouding tot de uitgebreide beroepsbevolking in de EU geleidelijk afgenomen, van 18,6 % in 2015 tot een ongekend lage 10,9 % in het tweede kwartaal van 2025¹¹.

Ondertussen blijven de tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden overal in de EU een grote en hardnekkige uitdaging. Ondanks een daling na de piek in 2022 zijn deze tekorten historisch gezien nog steeds hoog en blijven zij afbreuk doen aan het concurrentievermogen van de EU in de wereldeconomie¹². De tekorten hebben met name gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Ze doen zich vooral voor in de sectoren van administratieve en ondersteunende diensten, vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten, vervoer, accommodatie- en maaltijddiensten, bouwnijverheid, en informatie en communicatie. De meeste landen registreren kritieke tekorten in de volgende beroepen: informatie- en communicatietechnologie (ICT), gezondheidszorg en vervoer (bv. beroepschauffeurs). Door structurele factoren, waaronder demografische veranderingen en de vraag naar vaardigheden in verband met de digitale en de groene transitie, maar ook door slechte arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren, zullen de tekorten in de nabije toekomst waarschijnlijk blijven bestaan. Aangezien digitalisering en het gebruik van artificiële intelligentie (AI) een steeds grotere vlucht nemen, zullen veel banen nieuwe, aangepaste of verbeterde vaardigheden vereisen, waardoor bestaande tekorten nog groter kunnen worden als er te weinig goed opgeleide beroepsbeoefenaren beschikbaar zijn.

Tegelijkertijd blijft overkwalificatie een aanhoudend structureel kenmerk van de arbeidsmarkt in de EU. Hoewel de aantallen tertiair opgeleiden in de EU gestaag zijn toegenomen, maken veel beroepsbeoefenaren niet optimaal gebruik van de vaardigheden waarover zij beschikken, met name wanneer zij naar het buitenland vertrekken¹³. Dit wijst op onderbenutting van vaardigheden en een ondoelmatige inzet van werknemers.

Tegen die achtergrond vormt de in maart 2025 door de Commissie vastgestelde vaardigheidsunie¹⁴ een alomvattende en gecoördineerde strategie die het concurrentievermogen van de EU moet versterken door menselijk kapitaal in de EU te ontwikkelen en optimaal te benutten en door talent aan te trekken en te behouden, ook uit derde landen. De strategie is bedoeld om vaardigheden voor hoogwaardige banen en een goede levenskwaliteit te ontwikkelen, onder meer door middel van een sterke onderwijsbasis die tegemoetkomt aan de behoeften van de arbeidsmarkt. De strategie combineert beleid op het gebied van onderwijs, opleidingen, werkgelegenheid, migratie en industrie teneinde bij- en omscholing op alle niveaus en in alle sectoren te stimuleren, een leven lang leren te bevorderen en tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in de lidstaten terug te dringen. In ditzelfde verband roept de Commissie in een allereerste voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake menselijk kapitaal in het kader van het Europees Semester op tot het nemen van onmiddellijke maatregelen voor de aanpak van structurele uitdagingen op het gebied van

¹¹ [Europese economische prognose. Najaar 2025.](#)

¹² [Voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2026.](#)

¹³ In 2024 was 30,3 % van de in een andere lidstaat geboren personen overgekwalificeerd, tegen 20,2 % van de personen die waren geboren in het land waar zij werkten. Bron: [Eurostat, Migrant integration Statistics.](#)

¹⁴ [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De vaardigheidsunie, COM\(2025\) 90 final.](#)

menselijke kapitaal die het concurrentievermogen van de EU kunnen schaden. Om deze arbeids- en vaardighedentekorten aan te pakken, werkt de Commissie daarnaast aan specifieke initiatieven voor het aantrekken van talent uit het buitenland, waaronder via de EU-talentedepool, het eerste EU-brede platform dat internationale werving bevordert en kansen biedt aan werkzoekenden uit derde landen die belangstelling hebben voor een baan en beschikken over de vaardigheden die nodig zijn om aan de slag te gaan in beroepen waarin EU-wijd tekorten bestaan. In het kader van de EU-visumbeleidsstrategie heeft de Commissie ook een aanbeveling van de Commissie inzake het aantrekken van talent uit het buitenland gepresenteerd, gericht op studenten, onderzoekers, hoogopgeleide werknemers, innovatieve ondernemers en oprichters van startende ondernemingen.

Ook de overdraagbaarheid van vaardigheden speelt een centrale rol in de vaardigheidsunie. Wanneer wordt gewaarborgd dat de bekwaamheid en kwalificaties van werknemers in andere landen, sectoren en onderwijsstelsels kunnen worden erkend en gewaardeerd, zullen mensen zich vrij binnen de eengemaakte markt kunnen bewegen zonder dat hun vaardigheden aan waarde inboeten. Zo wordt arbeidsmobiliteit ondersteund, verbetert de allocatie van vaardigheden en wordt in regio's en sectoren bijgedragen tot het terugdringen van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden.

De richtlijn is een belangrijk onderdeel van de beleidsinstrumenten waarover de EU beschikt om mobiliteit te vergemakkelijken met het oog op de toegang tot gereguleerde beroepen in de eengemaakte markt. De richtlijn evenredigheidsbeoordeling (Richtlijn (EU) 2018/958) fungeert als preventieve poortwachter door de lidstaten te verplichten om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren voordat nieuwe reglementering wordt ingevoerd en voordat bestaande reglementering van beroepen wordt gewijzigd om te waarborgen dat reglementering gezien de nagestreefde doelen niet-discriminerend, noodzakelijk, en evenredig is. De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties voorziet op zijn beurt in een breed regelgevingskader voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties in de lidstaten wanneer specifieke kwalificaties wettelijk vereist zijn om bepaalde beroepswerkzaamheden te kunnen uitoefenen. Meer in het bijzonder voorziet de richtlijn in automatische erkenning van bepaalde sectorale beroepen met geharmoniseerde minimumopleidings-eisen, en voor bepaalde soorten economische activiteiten op het gebied van handel en nijverheid in erkenning op basis van beroepservaring, evenals in duidelijke regels voor de beoordeling en de erkenning van in andere EU-landen behaalde beroepskwalificaties die toegang tot een gereguleerd beroep geven. Verder worden in de richtlijn termijnen voor procedures vastgesteld en bevordert de richtlijn samenwerking tussen nationale contactpunten en bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Tezamen zijn deze regelingen bedoeld om een eerlijke, consistente en tijdige erkenning van beroepskwalificaties in de gehele EU te waarborgen.

Om te zorgen dat werknemers en bedrijven de mogelijkheden van beroepsmobiliteit op de eengemaakte markt volledig kunnen benutten, is in de mededeling van de Commissie over de vaardigheidsunie een initiatief voor overdraagbaarheid van vaardigheden aangekondigd. Dit initiatief zal deel uitmaken van een breder pakket voor eerlijke arbeidsmobiliteit dat in 2026 moet worden vastgesteld en dat tot doel heeft om de uitoefening van het recht op vrij

verkeer van werknemers en diensten te vergemakkelijken. Het pakket zal ook voorstellen bevatten voor een Europese socialezekerheidspas, een ruimer mandaat voor de Europese Arbeidsautoriteit en maatregelen voor de verdere modernisering en vereenvoudiging en een betere uitvoering van de regels en praktijken op het gebied van arbeidsmobiliteit, zoals is aanbevolen door belanghebbenden die hebben deelgenomen aan de recente uitvoeringsdialoog met uitvoerend vicevoorzitter Mînzatu over eerlijke mobiliteit. Dit verslag over de uitvoering van de richtlijn levert input voor het initiatief inzake de overdraagbaarheid van vaardigheden, door de algehele werking van het regelgevingskader voor de erkenning van beroepskwalificaties in de context van gereguleerde beroepen te beoordelen en belangrijke tekortkomingen in de uitvoering en mogelijke gebieden voor verdere verbetering in kaart te brengen.

2. De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties biedt cruciale ondersteuning van mobiliteit op de eengemaakte markt.

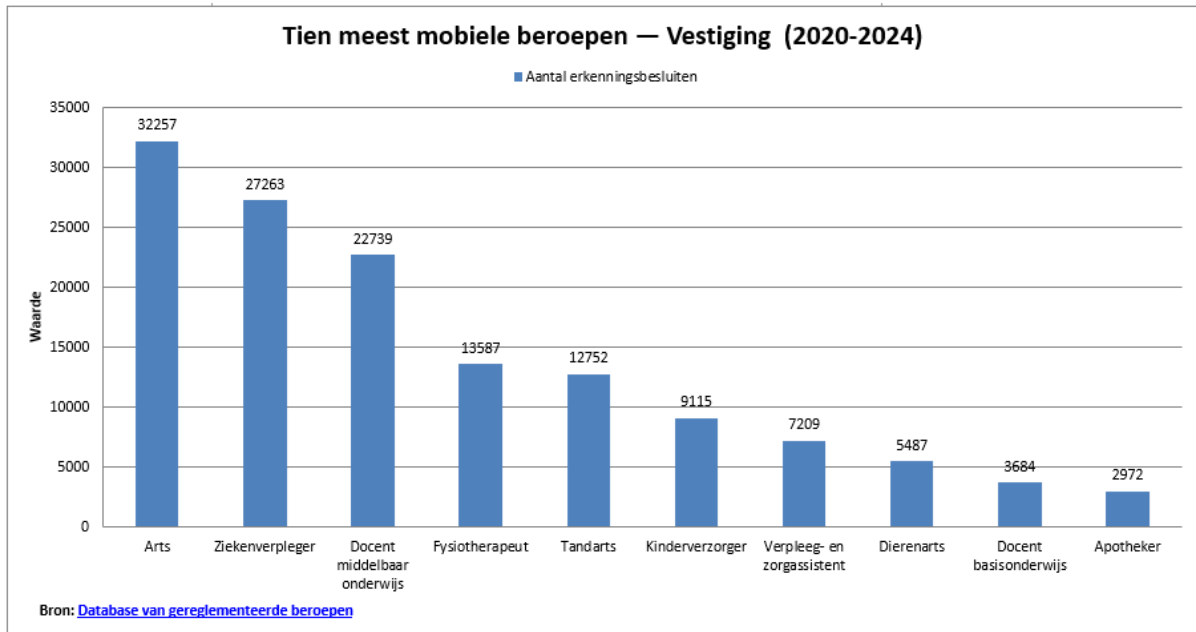
De richtlijn is een belangrijke pijler van de goede werking van de eengemaakte markt. Beroepsbeoefenaren die hun beroepskwalificaties in een lidstaat hebben behaald, kunnen op grond van de richtlijn gebruikmaken van procedures die waarborgen dat hun kwalificaties worden erkend in een andere lidstaat, waar zij vervolgens tot datzelfde gereguleerde beroep worden toegelaten en dat mogen uitoefenen onder de voorwaarden die ook gelden voor de beroepsbeoefenaren van die andere lidstaat.

In grote lijnen voorziet de richtlijn in drie belangrijke erkenningsstelsels. Naast automatische erkenning voor sectorale beroepen op basis van minimumopleidingseisen zijn er ook automatische erkenning op basis van beroepservaring voor bepaalde beroepen in de sectoren ambachten, handel en industrie en het zogeheten algemene erkenningsstelsel voor alle overige gereguleerde beroepen, met een beperkt aantal uitzonderingen. In elk van deze drie stelsels zijn afzonderlijke regels en procedures van toepassing.

Gebleken is dat de richtlijn de mobiliteit van beroepsbeoefenaren vergemakkelijkt, zowel in het geval van vestiging als in het geval van het tijdelijk en incidenteel verrichten van diensten¹⁵. In het huidige sociaal-economische klimaat blijven de belangrijkste elementen van de richtlijn relevant, zoals bevestigd door belanghebbenden. Ondanks de tijdens de COVID-19-pandemie opgelegde mobiliteitsbeperkingen namen de EU-lidstaten tussen 2020 en 2024

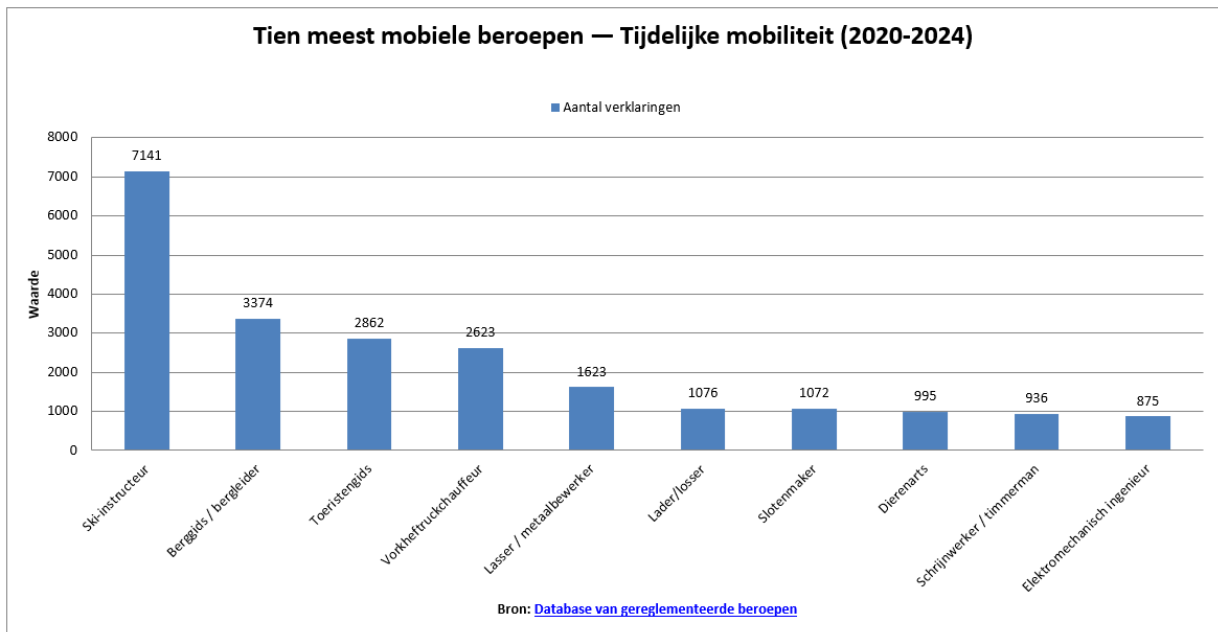
¹⁵ Vrij verkeer van diensten omvat twee fundamentele vrijheden die zijn verankerd in het VWEU (artikelen 49 en 56). Onder “vestiging” wordt verstaan dat een beroepsbeoefenaar naar een andere lidstaat verhuist om daar permanent of duurzaam te werken, waarbij een formele erkenning van de beroepskwalificaties door het ontvangende land is vereist om onder de beroepstitel van het ontvangende land te mogen werken. Van het “tijdelijk verrichten van diensten” is daarentegen sprake wanneer een in eigen land van oorsprong reeds gevestigde beroepsbeoefenaar tijdelijk of incidenteel in een andere lidstaat diensten verricht onder de beroepstitel van het land van oorsprong. In geval van het tijdelijk verrichten van diensten hoeft de beroepsbeoefenaar enkel een jaarlijkse voorafgaande verklaring in te dienen en geen voorafgaande erkenning van de beroepskwalificatie aan te vragen, behalve voor beroepen met implicaties voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid.

circa 185 000 besluiten over de erkenning van beroepskwalificaties met het oog op vestiging¹⁶. Meer dan 83 % van deze besluiten was positief¹⁷, en meer dan 140 000 besluiten hadden betrekking op beroepen in essentiële sectoren, waaronder onderwijs en zorg. In dezelfde periode dienden circa 40 000 beroepsbeoefenaren verklaringen in met het oog op het tijdelijk en incidenteel verrichten van diensten in een andere EU-lidstaat. In slechts 5 % van deze gevallen werd het dienstverrichters, om redenen van volksgezondheid en veiligheid, niet toegestaan om diensten te verrichten.



¹⁶ 230 000 in de periode 2016-2019. De database van geregementeerde beroepen bevat nadere statistische uitsplitsingen per land, periode, erkenningsstelsel en generieke namen van beroepen. De databank is toegankelijk via de volgende link: [database van geregementeerde beroepen](#).

¹⁷ Gunstige besluiten worden berekend als een percentage van de som van het aantal gunstige besluiten, ongunstige besluiten, besluiten waarin een aanpassingsperiode wordt opgelegd en besluiten waartegen beroep is ingesteld.



De beroepen die automatisch worden erkend (op basis van minimumopleidingseisen of beroepservaring) behoren tot de beroepen waarvoor ernstige tekorten worden gerapporteerd. Volgens het meest recente verslag van het Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening (Eures) over tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt¹⁸, behoren verpleegkundigen, artsen en medisch specialisten, apothekers en tandartsen tot de meest voorkomende knelpuntberoepen, gemeten op basis van het aantal landen en de prevalentie van zeer ernstige tekorten. In het kader van de richtlijn vallen opleidingen tot algemeen ziekenverplegers, medische basisopleidingen en huisartsenopleidingen alsmede 56 kwalificaties voor medisch specialisten onder de regeling voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen. Hetzelfde geldt voor de basiskwalificaties en de gespecialiseerde kwalificaties van tandartsen en apothekers. Tot de meest voorkomende knelpuntberoepen in de EU behoren ook veel beroepen in de sectoren handel, ambachten en industrie die onder de automatische erkenning op basis van beroepservaring vallen, zoals metaalbewerkers, bouwvakkers, ingenieurs en technici. Dit illustreert hoezeer in het huidige regelkader al gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van automatische erkenning om de mobiliteit te bevorderen waar dat het hardst nodig is.

Over het geheel gezien toonden belanghebbenden zich tevreden over de belangrijkste elementen van de richtlijn. Over het algemeen stellen mobiele burgers en bedrijven het op prijs dat het vaststellen van gemeenschappelijke regels de onzekerheid voor beroepsbeoefenaren die in een andere lidstaat willen werken doet afnemen en dat wordt voorzien in een gestructureerd erkenningsproces. Terwijl belanghebbenden hebben gewezen op bepaalde situaties die verhinderen dat de mogelijkheden van de richtlijn volledig worden benut, en op de noodzaak van verbeteringen, stellen zij de noodzaak, de relevantie of de voordelen van die richtlijn niet ter discussie. Niettemin vragen zij om het wegnemen van belemmeringen voor mobiliteit en om eenvoudigere erkenningsprocedures, onder meer door

¹⁸ [Eures-verslag over tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt 2024.](#)

het gebruik van digitale hulpmiddelen, hetgeen volledig aansluit bij de doelstellingen van de richtlijn en de uitvoering ervan¹⁹.

De Commissie is de richtlijn in de periode 2020-2025 blijven uitvoeren en handhaven. Gezien het belang van een uniforme toepassing zijn in deze periode tegen veel lidstaten²⁰ nieuwe inbreukprocedures ingeleid wegens niet-naleving van diverse aspecten van de richtlijn. Daartoe behoorden 22 zaken die verband hielden met een onjuiste uitvoering van artikel 7, lid 4, van Richtlijn 2005/36/EG, waarbij voor beroepen die niet onder de richtlijn vielen voorafgaande controles van beroepskwalificaties waren voorgeschreven voor het incidenteel en tijdelijk verrichten van diensten. Zoals is benadrukt in het jaarlijkse voortgangsverslag 2025 van uitvoerend vicevoorzitter Mînzatu over vereenvoudiging, uitvoering en handhaving, zijn deze handhavingsmaatregelen cruciaal voor het wegnemen van onevenredige administratieve belemmeringen en ondersteunen zij rechtstreeks de bredere doelstelling van de Commissie om beroepsmobiliteit te bevorderen en een samenhangende uitvoering van het recht van de Unie in de lidstaten te waarborgen²¹.

Ook is de Commissie doorgestaan met haar in twee ronden, in respectievelijk 2018 en 2019, ingeleide inbreukprocedures wegens onjuiste omzetting van diverse aspecten van de gewijzigde richtlijn. De eerste reeks inbreukprocedures, die in 2018 zijn ingeleid, had betrekking op een onjuiste omzetting van nieuwe bepalingen die cruciaal waren voor de werking van de herziene richtlijn, waaronder met name de nieuwe Europese beroepskaart, het waarschuwingsmechanisme, gedeeltelijke toegang tot een beroepswerkzaamheid, de evenredigheid van taaleisen en de oprichting van assistentiecentra. Daarnaast heeft de Commissie kwesties aan de orde gesteld die betrekking hadden op de transparantie en evenredigheid van wettelijke belemmeringen voor professionele diensten naar aanleiding van de aanbevelingen voor hervorming rond professionele dienstverlening²². De tweede reeks inbreukprocedures, die in 2019 zijn ingeleid, had betrekking op de naleving van de regels inzake de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting, beroepen met automatische erkenning op basis van geharmoniseerde minimumopleidingseisen, documenten en formaliteiten, erkenning van beroepsstages en administratieve samenwerking. Hoewel deze handhavingsactiviteiten gericht waren op de belangrijkste veranderingen die waren ingevoerd

¹⁹ In hoofdstuk 10 van het werkdocument van de diensten van de Commissie wordt nader ingegaan op de zienswijzen van de diverse belanghebbenden die met de richtlijn te maken hebben en wordt in het bijzonder gewezen op de gebieden waarop naar hun mening ruimte voor verdere verbeteringen bestaat.

²⁰ In deze periode heeft de Europese Commissie dertig nieuwe inbreukprocedures ingeleid: 22 zaken in verband met een onjuiste toepassing van artikel 7, lid 4, van Richtlijn 2005/36/EG, tegen AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE en SI, en acht zaken die betrekking hadden op diverse aangelegenheden in het kader van Richtlijn 2005/36/EG: twee zaken tegen EL en de zes overige tegen respectievelijk BE, CY, DE, ES, IE en MT.

²¹ [Jaarlijks voortgangsverslag 2025 over vereenvoudiging, uitvoering en handhaving, opgesteld door uitvoerend vicevoorzitter Mînzatu, september 2025.](#)

²² [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening, COM\(2016\) 820 final.](#)

bij wijzigingsrichtlijn 2013/55/EU²³, adresseerden ze ook de algehele uitvoering van de herziene richtlijn in de nationale rechtskaders.

De meeste door de Commissie aan de orde gestelde niet-nalevingskwesaties betreffende de omzetting van de richtlijn in de interne wetgevingskaders van de lidstaten zijn inmiddels opgelost. In de periode 2020- 2024 is het aantal niet-beslechte inbreukprocedures uit de jaren 2018-2019 afgenomen: in 2020 werden drie procedures afgesloten, in 2021 vier, in 2023 negen, en in 2024 nog eens twee. In 2025 liepen tegen acht lidstaten²⁴ nog actieve procedures. In twee van de inbreukzaken kwam het tot een arrest van het Europees Hof van Justitie²⁵.

3. Algehele gebruikerservaring

3.1. Beschikbaarheid en uitwisseling van informatie

De werking van het stelsel voor de erkenning van beroepskwalificaties binnen de EU is afhankelijk van de toegankelijkheid van relevante informatie. Uitwisseling van informatie tussen lidstaten is cruciaal voor administratieve samenwerking. Om ervoor te zorgen dat burgers hun rechten uit hoofde van de richtlijn en nationale uitvoeringskaders ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen, is het van het grootste belang dat de informatie over nationale reglementeringen van beroepen, beroepsonderwijs en -opleidingen, beroepskwalificaties die vereist zijn voor de toegang tot het desbetreffende beroep, contactgegevens van bevoegde autoriteiten, en gedrag en ervaring, duidelijk is en doeltreffend wordt verspreid.

De richtlijn voorziet in diverse maatregelen die ervoor moeten zorgen dat belanghebbenden goed worden geïnformeerd en gemakkelijk toegang hebben tot relevante informatie over de erkenning van beroepskwalificaties. Een belangrijke maatregel betreft de oprichting van nationale assistentiecentra²⁶, die fungeren als eerste aanspreekpunt voor beroepsbeoefenaren en bevoegde autoriteiten die toelichtingen of informatie nodig hebben. Zij ondersteunen aanvragers door het aanbieden van informatie over het erkenningsproces, helpen hen om de eisen te begrijpen en geven advies over rechten en verplichtingen uit hoofde van het Unierecht en het nationale recht. Ook bevorderen zij de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten, waardoor de verlening van wederzijdse bijstand en de uitwisseling van informatie worden gestroomlijnd.

²³ Richtlijn 2013/55/EU heeft de richtlijn op diverse punten ingrijpend gewijzigd, onder andere door de invoering van de Europese beroepskaart, het waarschuwingsmechanisme, het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI) en het concept van gedeeltelijke toegang.

²⁴ Momenteel lopen er van de eerste reeks zaken formeel nog procedures tegen BE, DE, EL, HR, en SK (waarvan twee zich in een afrondende fase bevinden), en van de tweede reeks nog tegen BE, CZ (uitspraak), DE, ES, SK (uitspraak).

²⁵ Voor een nadere toelichting op de handhaving van de richtlijn in de beoordeelde periode wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

²⁶ Volgens artikel 57 ter, lid 1, van Richtlijn 2005/36/EG moet elke lidstaat een assistentiecentrum aanwijzen dat tot taak heeft om burgers en autoriteiten informatie over de erkenning van beroepskwalificaties te verstrekken.

De assistentiecentra hebben zich bewezen als waardevolle bron van informatie voor de Commissie over veelvoorkomende belemmeringen voor mobiele beroepsbeoefenaren. Een van de gerapporteerde kwesties die het belang van informatie en voorlichting illustreert, is beperkte kennis over de beschikbaarheid en het doel van de Europese beroepskaart, die elektronische erkenning van bepaalde gereguleerde beroepen vereenvoudigt en versnelt²⁷. Respondenten in verschillende lidstaten hebben opgemerkt dat beroepsbeoefenaren vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan van de Europese beroepskaart²⁸. Uit de raadplegingen is gebleken dat belanghebbenden meer communicatie en voorlichting over de verschillende mogelijkheden voor beroepserkenning verwachten, naast capaciteitsondersteuning en voldoende middelen voor de assistentiecentra.

In de richtlijn wordt niet alleen het belang van de assistentiecentra benadrukt, maar ook het belang van gecentraliseerde en toegankelijke online-informatie. De één-loketten fungeren als digitale toegangspoorten naar informatie over administratieve procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties en de bijbehorende beroepswerkzaamheden. Door diverse informatie over procedures samen te brengen in één enkel gebruikersvriendelijk portaal, versoepelen en versnellen de één-loketten contacten voor zowel aanvragers als bevoegde autoriteiten. Zij zorgen dat mobiele burgers en bevoegde autoriteiten toegang tot alle benodigde formulieren, informatie en eisen hebben zonder allerlei afzonderlijke bronnen van informatie te hoeven raadplegen en bevorderen op die manier gemak en efficiëntie.

Ondanks deze verschillende mechanismen is de informatie die aan het publiek wordt verstrekt niet altijd even betrouwbaar en consistent. In haar speciaal verslag uit 2024 over de werking van de richtlijn²⁹ heeft de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld opgemerkt dat de lijsten met gereguleerde beroepen in de nationale databanken soms niet overeenkomen met de informatie die door de lidstaten is aangeleverd aan de EU-database van gereguleerde beroepen, waarin informatie wordt verzameld over alle gereguleerde beroepen en de bijbehorende specifieke eisen en betrokken bevoegde autoriteiten in de EU, EER-landen en Zwitserland. Bij onderzoek met het oog op dit verslag werden ook verschillen aangetroffen tussen de informatie die was verstrekt door landen van oorsprong en ontvangende landen. In meerdere gevallen ontvingen respondenten na het opvragen van informatie bij verschillende bronnen tegenstrijdige of onvolledige informatie³⁰. Om dit probleem op te lossen, moet de Commissie volgens de Europese Rekenkamer zorgen voor betrouwbare en consistente publieksinformatie, idealiter via één enkele informatiebron op EU-niveau.

Voor aangelegenheden die krachtens het Unierecht worden gereguleerd in het nationale recht, blijven de bevoegde autoriteiten van het ontvangende land de authentieke

²⁷ De Europese beroepskaart is momenteel geldig voor algemeen ziekenverplegers, apothekers, fysiotherapeuten, berggidsen en makelaars.

²⁸ Zo geven lidstaten aan dat zij om uiteenlopende redenen aanvragers niet altijd informeren over de mogelijkheid van het verkrijgen van een Europese beroepskaart (zie punt 6.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie).

²⁹ [Europese Rekenkamer, speciaal verslag, De erkenning van beroepskwalificaties in de EU, 2024.](#)

³⁰ Zie over dit onderwerp met name punt 8.2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

bron van informatie. Om de verspreiding onder burgers te vergemakkelijken, moet uitvoerige informatie over de praktische stappen van de erkenningsprocedures, de eisen ten aanzien van de in te dienen documenten, vergoedingen, en de keuze tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid als mogelijke compenserende maatregelen worden verstrekt op EU-niveau. In de toekomst kunnen grote taalmodellen (large language models, LLM's) op basis van AI de wijze waarop mensen informatie zoeken aanzienlijk verbeteren, en de traditionele informatie-architectuur van websites geleidelijk vervangen door een intuïtievare en efficiëntere manier om burgers toegang tot wettelijk vereiste informatie te geven.

3.2. Erkenningsstelsels

De ervaringen van mobiele EU-burgers die hun kwalificaties in een andere lidstaat willen laten erkennen om toegang tot een gereguleerd beroep te krijgen, hangen af van het toepasselijke erkenningsstelsel.

3.2.1. Algemeen erkenningsstelsel

Volgens het algemene erkenningsstelsel moet een aanvrager die zich in een andere lidstaat wil vestigen een aantal documenten overleggen, waaronder bewijs van nationaliteit, beroepskwalificaties en, indien van toepassing, relevante ervaring. Vervolgens vergelijkt de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat per geval de kwalificaties van de aanvrager die in de lidstaat van oorsprong toegang geven tot een bepaald beroep met de nationale eisen voor toegang tot hetzelfde beroep in de ontvangende lidstaat. Worden de kwalificaties gelijkwaardig geacht, dan wordt erkenning verleend en mag de aanvrager het beroep uitoefenen. In geval van wezenlijke verschillen die niet kunnen worden gecompenseerd door beroepservaring en/of levenslang leren, kan de autoriteit vereisen dat een proeve van bekwaamheid wordt afgelegd of een aanpassingsstage wordt doorlopen om het verschil te overbruggen. Indien die proeve of stage met goed gevolg wordt afgerond, wordt de erkenning verleend en mag de aanvrager het beroep legaal uitoefenen in de ontvangende lidstaat.

Hoewel de in de richtlijn voorgeschreven termijnen worden gezien als realistisch en doorgaans in acht worden genomen, kunnen diverse factoren vertragingen veroorzaken. Volgens artikel 51, lid 2, van de richtlijn moet de aanvraag van erkenning in het algemene stelsel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk vier maanden na de indiening van het volledige dossier van de aanvrager worden afgehandeld. Uit een steekproef onder vier zeer mobiele beroepen³¹ is gebleken dat deze termijn doorgaans goed in acht wordt genomen. Niettemin loopt het proces soms vertraging op als gevolg van onvolledige aanvragen of van vertraagde beoordelingen door deskundigen of verificaties van documenten door de lidstaat waarin de kwalificaties zijn behaald. Ook kunnen vertragingen ontstaan door onvoldoende menskracht voor de verwerking van aanvragen op nationaal niveau en door de

³¹ Om van de autoriteiten van lidstaten nauwkeurige en vergelijkbare informatie aangeleverd te krijgen, lag de focus van de analyse met name op radiologisch laboranten, docenten in het middelbaar onderwijs, zorgassistenten en maatschappelijk werkers. Deze vier beroepen werden gekozen omdat zij tot de meest mobiele beroepen binnen het algemene stelsel behoren, uitgaand van de gegevens in de database van gereguleerde beroepen en op basis van hun mobiliteitspatronen (die een groot aantal lidstaten bestrijken, niet slechts enkele).

gecompliceerde aard van bepaalde aanvragen, met name in gevallen waarin compenserende maatregelen worden overwogen³².

De procedure stelt strenge eisen aan documenten en wordt niet altijd vergemakkelijkt door elektronische en/of digitale middelen. ³³ Bijlage VII bij de richtlijn bevat een uitvoerige lijst van documenten die door nationale bevoegde autoriteiten kunnen worden vereist in verband met vestiging. Lidstaten vragen bij aanvragen van beroepserkenning doorgaans om een aantal basisdocumenten: bewijs van nationaliteit, kwalificaties en beroepservaring. Aanvullende vereisten, zoals een verklaring omtrent het gedrag, een gezondheidscertificaat of een verzekeringsbewijs, verschillen sterk tussen beroepen en landen. Gemiddeld moeten aanvragers tussen de vijf en tien documenten verstrekken, van in totaal tien tot twintig pagina's, hoewel dit in sommige lidstaten meer kan zijn. De lidstaten werken steeds vaker met digitale procedures voor het indienen van documenten, maar er bestaan nog steeds verschillen in de mate waarin verwerking elektronisch plaatsvindt, en sommige landen werken nog met systemen die deels op digitale documenten en deels op papier zijn gebaseerd³⁴. Dat gezegd zijnde, zijn in alle lidstaten gedigitaliseerde procedures beschikbaar voor de beroepen waarop de Europese beroepskaart van toepassing is.

De complexiteit van erkenningsprocedures in het algemene stelsel hangt af van de mate waarin de reglementering van beroepen in lidstaten vergelijkbaar is. Wanneer de lidstaat van oorsprong en de ontvangende lidstaat de eisen voor toegang tot een beroep op vergelijkbare wijze reglementeren, is de erkenning gemakkelijker. Wanneer de reglementering aanzienlijk verschilt, of als een lidstaat van oorsprong het beroep niet reglementeert en de ontvangende lidstaat wel, is erkenning ook mogelijk, maar is het voor aanvragers lastiger om het bewijs te verzamelen waarmee zij hun beroepskwalificaties kunnen aantonen.

Een klein aantal erkenningsprocedures in het kader van het algemene stelsel leidt tot een afwijzend besluit³⁵. Aanvragers mogen het beroep van hun keuze dan niet uitoefenen. Nader onderzocht moet worden welke oorzaken aan deze besluiten ten grondslag liggen, met name wanneer aanvragers verzuimen om door een erkenningsautoriteit gevraagde informatie in te dienen. Sommige afwijzende besluiten kunnen mogelijk ook worden toegeschreven aan starre

³² Zie punt 2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de duur van de procedure en de oorzaken van mogelijke vertragingen.

³³ Zie punt 2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie voor meer informatie over de soorten documenten die in het algemene stelsel van erkenning worden vereist naast bewijs van nationaliteit, bewijs van kwalificaties en verklaringen met betrekking tot beroepservaring, alsmede over de uiteenlopende mate waarin de erkenningsprocedure in de lidstaten digitaal kan worden doorlopen.

³⁴ Met uitzondering van de beroepen waarop de procedure van de Europese beroepskaart van toepassing is, verschilt de beschikbaarheid van volledig elektronische procedures (anders dan die waarop de procedure van de Europese beroepskaart van toepassing is) per lidstaat en per beroep. Zo kennen slechts vier lidstaten (DK, FI, PT en RO) een volledig elektronische erkenningsprocedure voor zorgassistenten, terwijl in op drie na alle lidstaten een volledige elektronische erkenningsprocedure voor maatschappelijk werkers beschikbaar is. Ook zijn er grote verschillen in het gebruik van beschikbare elektronische procedures. Zo kunnen mobiele burgers voor het beroep van radiologisch laborant de volledige erkenningsprocedure in bijna alle lidstaten digitaal doorlopen, maar zijn er grote verschillen in de aantallen aanvragers die in verschillende lidstaten voor een digitale procedure kiezen, uiteenlopend van 10 % in HR tot meer dan 95 % in IE, FI, PT, FI en DK. Het werkdokument van de diensten van de Commissie bij dit verslag bevat aanvullende illustratieve gegevens over dit onderwerp.

³⁵ Voor de periode 2020-2024 was dit 7,4 %.

eisen, die minder flexibiliteit bij het aanvaarden van documenten toestaan. In bepaalde gevallen kunnen aanvragers ook besluiten om hun aanvraag niet in te dienen wanneer zij worden geconfronteerd met langdurige of bezwarende procedures. In andere gevallen houdt de beslissing om de documenten niet in te dienen mogelijk verband met onvoldoende formele kwalificaties, ervaring en/of een blanco strafblad van de aanvrager.

3.2.2. Automatische erkenning op basis van beroepservaring

Erkenning op basis van beroepservaring is voornamelijk voorbehouden aan ambachtelijke, commerciële en industriële beroepen waarvoor op EU-niveau geen geharmoniseerde minimumopleidingseisen bestaan. Meer specifiek is dit erkenningsstelsel van toepassing op de beroepsactiviteiten die zijn opgenomen in bijlage IV bij de richtlijn (bv. schilders, metselaars, timmerlieden, cateringmanagers enz.). In het kader van dit stelsel kunnen beroepsbeoefenaren die voldoende en aantoonbare ervaring hebben opgedaan in een gereguleerd beroep in een lidstaat, hun kwalificaties automatisch laten erkennen in een andere lidstaat zonder dat zij een verdere beoordeling hoeven te ondergaan. De aanvrager moet bewijzen — bv. door middel van certificaten of attesten van bevoegde autoriteiten — het beroep gedurende een bepaalde periode (meestal tussen twee en zes jaar, afhankelijk van het beroep, de arbeidsstatus en het opleidingsniveau) daadwerkelijk en op wettige wijze te hebben uitgeoefend. De ontvangende lidstaat moet dan het recht van de aanvrager erkennen om dezelfde of een vergelijkbare activiteit uit te oefenen. Deze procedure vereenvoudigt de mobiliteit voor ervaren beroepsbeoefenaren, terwijl de waarborgen voor de kwaliteit van de dienstverlening en de bescherming van het publiek behouden blijven.

Ondanks de voordelen die het biedt, wordt dit tweede erkenningsstelsel slechts sporadisch gebruikt. In vergelijking met het algemene stelsel is dit tweede erkenningsstelsel doorgaans sneller van aard, waarbij de erkenningsprocedures minder dan een maand tot maximaal drie maanden na indiening van de aanvraag in beslag nemen. Bovendien biedt dit stelsel het voordeel dat het is gebaseerd op verifieerbare beroepservaring in plaats van op formele opleiding en dat er relatief weinig documenten worden vereist. Het gebruik van het stelsel blijft echter ongelijk, aangezien slechts een minderheid van de lidstaten het stelsel regelmatig gebruikt en een grote groep van lidstaten verklaart het niet of slechts in zeer beperkte mate te gebruiken³⁶. De reden hiervoor is niet eenduidig en moet nader worden onderzocht, ook vanwege het beperkte aantal antwoorden op de enquête over dit onderwerp. Zo worden de gebruiksvriendelijkheid en actualiteit van het stelsel door verschillende belanghebbenden in dezelfde lidstaat verschillend ervaren. Terwijl veel bevoegde autoriteiten en nationale deskundigen het huidige stelsel beschouwen als praktisch en het beoordelen van beroepservaring relatief eenvoudig vinden — met name wanneer deze wordt ondersteund door certificaten van de lidstaat van oorsprong — zijn veel andere van mening dat de

³⁶ Tussen 2020 en 2024 waren de vijf EU-lidstaten die de meeste erkenningsbesluiten op basis van beroepservaring hebben genomen (FR, RO, PL, PT en DE) goed voor meer dan 72 % van alle besluiten in het kader van dit stelsel. Tien lidstaten hebben gerapporteerd dat zij twintig of minder erkenningsbesluiten op basis van beroepservaring hebben genomen.

procedure en de onderliggende lijsten van activiteiten verouderd zijn³⁷. Volgens deze nationale deskundigen zijn de lijsten van beroepen in bijlage IV en de onderliggende nomenclatuur onduidelijk, met overlappende of onnauwkeurige definities die het moeilijk maken om te bepalen welke beroepen in aanmerking komen. Bovendien zijn de aanvragen soms omslachtig als gevolg van bureaucratische belemmeringen, het ontbreken van digitale processen en onsamenhangende documentatiepraktijken in de lidstaten.

3.2.3. Automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen

Erkenning van beroepskwalificaties op basis van minimumopleidingseisen is het meest gestroomlijnde erkenningsstelsel, omdat de bevoegde autoriteit alleen de echtheid van het document hoeft te controleren. Dit stelsel is gereguleerd in titel III, hoofdstuk III, van de richtlijn en wordt gewoonlijk het “automatische” erkenningsstelsel genoemd. Het is van toepassing op beroepen zoals artsen, verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, beoefenaren der tandheelkunde, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten (de zogenaamde “sectorale” beroepen).

Geharmoniseerde minimumopleidingseisen voor sectorale beroepen zorgen voor een consistente basis voor onderwijs en opleiding in de EU. Deze eisen houden het vertrouwen tussen de lidstaten in stand en beperken verschillen in onderwijsniveaus, waardoor een bepaald verifieerbaar competentieniveau wordt gewaarborgd en wordt bijgedragen aan de veiligheid van patiënten en afnemers van diensten. De richtlijn stelt specifieke minimumopleidingseisen per beroep vast, waarbij bepaalde eisen door middel van gedelegeerde handelingen kunnen worden aangepast om gelijke tred te houden met de wetenschappelijke en technische vooruitgang. De richtlijn neemt de autonomie van de nationale onderwijs- en opleidingsstelsels in acht, waardoor de lidstaten deze minimeisen naar behoefte kunnen overschrijden.

Over het algemeen beoordelen belanghebbenden de werking van het stelsel van erkenning op basis van minimumopleidingseisen gunstiger dan die van de andere erkenningsstelsels. Met over het algemeen lage aanvraagkosten, de naleving van procedurele termijnen en haalbare documentatievereisten bevordert dit erkenningsstelsel de beroepsmobiliteit op een efficiënte en kosteneffectieve manier. Om deze redenen zijn belanghebbenden het er over het algemeen over eens dat het “automatische” stelsel van erkenning op basis van minimumopleidingseisen een betere oplossing is dan het algemene erkenningsstelsel, waarvan de doeltreffendheid en efficiëntie afhangen van de mate van harmonisatie van de regelgeving in de lidstaten. Dit stelsel wordt ook gunstiger beoordeeld dan het stelsel van erkenning op basis van beroepservaring, waarvan de toepassing door sommige autoriteiten om de hierboven genoemde redenen als minder eenvoudig wordt bestempeld³⁸.

³⁷ Zo is 55 % van de bevoegde autoriteiten en 50 % van de nationale deskundigen van mening dat bijlage IV is aangepast aan de huidige behoeften van beroepsbeoefenaren. Meer gegevens over hoe belanghebbenden de werking van bijlage IV beoordelen, zijn te vinden in punt 3.1 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

³⁸ Zie hoofdstuk 4 van het werkdokument van de diensten van de Commissie voor meer details over de ervaringen van de bevoegde autoriteiten met het stelsel van automatische erkenning en hun beoordeling daarvan.

Gezien de voordelen ervan is er een duidelijk belang om de “automatische” erkenning uit te breiden tot andere beroepen. De uitbreiding van de automatische erkenning tot beroepen die momenteel niet onder het stelsel vallen, zou het erkenningsproces vereenvoudigen en versnellen, waardoor de erkenning van beroepskwalificaties wordt vergemakkelijkt en de beroepsmobiliteit binnen de EU wordt bevorderd. Dit kan op verschillende manieren worden gedaan. Naast de uitbreiding van de lijst van beroepen waarvoor de minimumopleidingseisen door middel van wetswijzigingen zijn geharmoniseerd, bestaat ook de mogelijkheid om gebruik te maken van gemeenschappelijke opleidingskaders of gemeenschappelijke opleidingsproeven, die beide via gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld.

Gemeenschappelijke opleidingskaders vormen de meest flexibele optie. Deze kaders zijn bedoeld om meer beroepsbeoefenaren in staat te stellen zich binnen de EU te verplaatsen, door de automatische erkenning uit te breiden op basis van een gemeenschappelijk geheel van kennis, vaardigheden en competenties voor de uitoefening van een specifiek gereguleerd beroep. Gemeenschappelijke opleidingskaders harmoniseren de opleidingseisen niet volledig en bieden de lidstaten de mogelijkheid om te voorzien in zowel opleidingen conform de gemeenschappelijke opleidingskaders als andere opleidingen voor gereguleerde beroepen. Volgens de richtlijn kan een gemeenschappelijk opleidingskader worden vastgesteld voor beroepen waarin sprake is van een aanzienlijke mobiliteit of die potentieel voor meer grensoverschrijdende mobiliteit hebben, en waarvoor tussen een minimumaantal lidstaten voldoende harmonisatie bestaat op het gebied van beroepsreglementering en onderwijs en opleiding. Meer bepaald moet ten minste een derde van de EU-lidstaten het beroep gereguleerd hebben en moet ten minste een derde hebben voorzien in de gemeenschappelijke kennis, vaardigheden en competenties waarop het potentiële gemeenschappelijk opleidingskader wordt gebaseerd. Het kader moet ook in overeenstemming zijn met de bestaande EU- en nationale wetgeving en moet aantoonbaar op evenredige wijze het algemeen belang dienen. De automatische erkenning en de gemeenschappelijke opleidingseisen uit hoofde van een bepaald gemeenschappelijk opleidingskader zullen alleen gelden voor nationale kwalificaties die aan de eisen ervan voldoen en tussen lidstaten die aan het betreffende gemeenschappelijk opleidingskader deelnemen. Hoewel gemeenschappelijke opleidingskaders de erkenningsprocedures vergemakkelijken en de belangstelling hebben gewekt van beroepsorganisaties die zichtbaarheid op EU-niveau nastreven, is een dergelijk kader tot op heden nog niet vastgesteld omdat de betrokken beroepen niet volledig voldeden aan de in de richtlijn gestelde eisen, zoals hierboven uiteengezet. Dit was veelal te wijten aan de verschillende nationale onderwijs- en opleidingseisen voor toegang tot de betreffende beroepsactiviteiten. In 2019 is een gemeenschappelijke opleidingsproef vastgesteld voor het beroep van ski-instructeur.

Er wordt gewerkt aan de vaststelling van een gemeenschappelijk opleidingskader voor fysiotherapeuten. In 2022 en 2023 heeft de Commissie met de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties gesproken over gemeenschappelijke opleidingskaders, waarbij fysiotherapeuten en civiel ingenieurs werden aangewezen als mogelijke kandidaat-beroepen voor een gemeenschappelijk opleidingskader. In maart 2024 is onder de paraplu van de deskundigengroep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties van de Commissie een subgroep voor gemeenschappelijke opleidingskaders opgericht. De

subgroep bestaat momenteel uit vertegenwoordigers van de lidstaten en door de lidstaten aangewezen deskundigen op het gebied van fysiotherapie, en de werkzaamheden ervan zijn uitsluitend gericht op de haalbaarheid van de opstelling van een gemeenschappelijk opleidingskader voor het beroep van fysiotherapeut. De subgroep van deskundigen heeft de Commissie met name geholpen bij het in kaart brengen van het onderwijs, de opleiding en de reglementering van het beroep in de verschillende lidstaten. Op basis van de voorlopige resultaten van de werkzaamheden van de subgroep legt de Commissie de laatste hand aan de inventarisatie, waarop zij een gedelegeerde handeling voor een gemeenschappelijk opleidingskader voor fysiotherapeuten wil baseren als onderdeel van het initiatief voor de overdraagbaarheid van vaardigheden.

Bovendien werkt de Commissie in samenwerking met de lidstaten aan het identificeren van andere beroepen waarvoor in de toekomst gemeenschappelijke opleidingskaders kunnen worden ontwikkeld. Tegelijkertijd wordt nagedacht over de vraag hoe het proces voor de selectie, prioritering en beoordeling van geschikte beroepen voor een gemeenschappelijk opleidingskader op middellange termijn verder kan worden gestroomlijnd en gestructureerd. Deze inspanningen vereisen nauwe samenwerking met de lidstaten, alsook met de betrokken beroepsorganisaties en andere belanghebbenden.

Naast de uitbreiding van automatische erkenning naar meer beroepen, is er ruimte om de procedure van automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen zelf te stroomlijnen. In principe zou het proces om na te gaan of de door een aanvrager ingediende beroepskwalificaties overeenstemmen met de in bijlage V bij de richtlijn opgenomen toelaatbare bewijzen, eenvoudig en snel moeten zijn. In de praktijk besteden de bevoegde autoriteiten echter soms veel tijd en moeite aan het analyseren van de door aanvragers ingediende documenten. Uit gegevens blijkt dat de tijd die nodig is om een besluit te nemen varieert tussen de verschillende lidstaten en zelfs tussen instellingen binnen eenzelfde lidstaat.

Het belangrijkste probleem lijkt het controleren van de echtheid van documenten te zijn. Dit vereist vaak contacten tussen de respectieve autoriteiten. Hoewel dit proces wordt ondersteund door het Informatiesysteem interne markt (IMI)³⁹, zijn de beschikbaarheid van middelen, administratieve structuren en procedures en de reactietijd van de bevoegde autoriteiten allemaal van invloed op hoe vlot en snel deze verificatie wordt voltooid. Paradoxaal genoeg beschouwen bevoegde autoriteiten technologische vooruitgang soms als een extra risico in plaats van als een kans om de processen te stroomlijnen en te verbeteren (zo zou het bijvoorbeeld gemakkelijker kunnen zijn om documenten te vervalsen met behulp van de nieuwste technologie).

Om het stelsel van erkenning op basis van minimumopleidingseisen werkelijk automatisch te maken, zou het gebruik van nieuwe en opkomende technologieën zoals grote taalmodellen (LLM's) nodig zijn teneinde administratieve taken tot een minimum te

³⁹ Het Informatiesysteem interne markt (IMI) is een veilige, meertalige onlinedatabank die de uitwisseling van informatie vergemakkelijkt tussen openbare instanties die zijn betrokken bij de praktische toepassing van EU-wetgeving.

bepersen. In voorkomend geval zou dit middelen kunnen vrijmaken voor inhoudelijke taken in verband met het erkenningsproces. Dergelijke oplossingen zouden digitale credentials en digitale procedures kunnen omvatten, in overeenstemming met de bredere digitale beleidsinitiatieven van de Commissie (zie deel 5). Daartoe zouden echter digitale certificaten moeten worden afgegeven waarvan de onderliggende gegevens gemakkelijk kunnen worden gecontroleerd, en/of zouden er alternatieve procedurele stappen moeten worden ingevoerd waarbij de lidstaat van oorsprong documenten en gegevens verifieert en bevestigt als eerste stap voor erkenning (zoals in de procedure inzake de Europese beroepskaart).

Hoewel de richtlijn al voorziet in het mogelijke gebruik van digitale instrumenten, zouden de huidige bepalingen verder kunnen worden aangepast om het potentieel van digitalisering volledig te benutten. Na de wijziging van 2013 is in het rechtskader een zekere mate van flexibiliteit ingevoerd, door het gebruik van instrumenten zoals de Europese beroepskaart en een bredere toepassing van het IMI-systeem toe te staan. Deze bepalingen hebben laten zien dat de richtlijnerin slaagtdigitale instrumenten in erkenningsprocessen te integreren. Elektronische procedures en samenwerkingsplatforms hebben de administratieve complexiteit verminderd en demonstreren de toegevoegde waarde van de integratie van technologische ontwikkelingen in de operationele mechanismen van de richtlijn⁴⁰. De overgang naar digitale procedures verloopt echter niet in alle lidstaten even soepel. In veel gevallen eisen de bevoegde autoriteiten nog steeds dat mobiele werknemers en beroepsbeoefenaren documenten op papier indienen, ondanks de bestaande mogelijkheden voor elektronische indiening, vanwege de verificatie van handtekeningen of andere beveiligingsoverwegingen. Aangezien digitale technologieën aanzienlijk zijn geëvolueerd, is er duidelijk gelegenheid om beter gebruik te maken van volledig elektronische en interoperabele erkenningsprocedures die sneller, consistent, veiliger en toegankelijker zijn voor zowel burgers als bevoegde autoriteiten.

4. Wederzijds vertrouwen en administratieve samenwerking zijn essentieel voor de werking van het regelgevingskader

Wederzijds vertrouwen tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten is van fundamenteel belang om de goede werking van het bij de richtlijn vastgestelde regelgevingskader te waarborgen. Om een hoog niveau van vertrouwen te handhaven, zijn transparante, consistente en evenredige regels voor de reglementering en erkenning van beroepskwalificaties in de lidstaten nodig. Het is ook van cruciaal belang dat de lidstaten hun kennisgevingen tijdig indienen, om de transparantie te waarborgen en het toezicht op en de handhaving van de regels te vergemakkelijken (4.1), en dat het waarschuwingsmechanisme dat is ingesteld voor het uitwisselen van kritieke informatie over beroepsbeoefenaren die een risico kunnen vormen doeltreffend wordt gebruikt (4.2). Tot slot moet het kader, om het vertrouwen in het regelgevingskader te behouden, regelmatig worden geactualiseerd,

⁴⁰ Een van de duidelijkste voordelen van de Europese beroepskaartprocedure is de korte doorlooptijd. Uit een enquête onder de bevoegde autoriteiten is gebleken dat meer dan 60% van de lidstaten de erkenningsprocedures binnen minder dan een maand afrondt, terwijl de overige lidstaten termijnen van één tot twee maanden rapporteren. Geen enkele lidstaat heeft melding gemaakt van termijnen van meer dan twee maanden.

teneinde ervoor te zorgen dat het is aangepast aan de nieuwste wetenschappelijke en technische ontwikkelingen (4.3).

4.1. Kennisgevingen

De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties voorziet in een aantal kennisgevingsvereisten voor de lidstaten om de transparantie en de doeltreffende coördinatie van het erkenningsproces te waarborgen. Zo moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van alle beroepen waartoe zij de toegang reglementeren en van de kwalificatievereisten en de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de erkenning in de database van gereguleerde beroepen. Uit hoofde van de richtlijn moeten de lidstaten de Commissie ook in kennis stellen van door hen vastgestelde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die gevolgen hebben voor het bewijs van nationale kwalificaties die krachtens de richtlijn automatisch worden erkend op basis van de geharmoniseerde minimumopleidingseisen van de EU. Bijgevolg moet ook kennisgeving worden gedaan van de invoering van nieuwe opleidingen die leiden tot de afgifte van nationale opleidingstitels die onder bijlage V bij de richtlijn vallen, alsmede wijzigingen in opleidingstitels/onderliggende opleidings-/certificerende instellingen die reeds in bijlage V bij de richtlijn zijn opgenomen. Deze kennisgevingen moeten worden verzonden via het IMI. De Commissie zal vervolgens bijlage V via gedelegeerde handelingen actualiseren. De lidstaten moeten ook verslag aan de Commissie uitbrengen over het aantal individuele erkenningsbesluiten dat op nationaal niveau is genomen, wat zorgt voor transparantie inzake de beroepsmobiliteit tussen de lidstaten en de erkenningspercentages per beroep en per land. Dankzij deze kennisgevingsverplichtingen zorgt de richtlijn voor transparantie, toezicht en samenwerking, waardoor de informatie over kwalificaties en beroepsreglementeringen consistent, actueel en betrouwbaar blijft in de EU.

Hoewel 90 % van de ondervraagde bevoegde autoriteiten het kennisgevingssysteem in het kader van het IMI als efficiënt beoordeelt, beschrijven sommige het proces als omslachtig en tijdrovend. Uit enquêtes die voor dit verslag zijn gehouden, is gebleken dat de bevoegde autoriteiten het kennisgevingsproces goed beheersen⁴¹. De bevoegde autoriteiten beschouwen dit systeem over het algemeen als een belangrijk instrument voor transparantie, samenwerking en samenhang van de regelgeving in de EU. Verschillende autoriteiten beschrijven het proces echter ook als administratief belastend en tijdrovend, met name wanneer er voor frequente actualisering en of complexe nationale hervormingen meerdere kennisgevingen nodig zijn. Sommige autoriteiten hebben zorgen geuit over de beperkte richtsnoeren en uiteenlopende interpretaties van de informatie die moet worden meegedeeld, wat kan leiden tot inconsistenties tussen de lidstaten. Andere wijzen op technische problemen met het elektronische indieningsproces en de noodzaak van betere coördinatie tussen nationale ministeries en beroepsorganisaties binnen de eigen lidstaat.

⁴¹ Meer dan 90 % van de respondenten bevestigt dat zij weten hoe zij via het IMI kennisgevingen moeten indienen, en hetzelfde percentage is van mening dat het kennisgevingssysteem efficiënt is. Meer informatie over de standpunten van belanghebbenden met betrekking tot het indienen en verifiëren van kennisgevingen is te vinden in punt 4.4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

4.2. Het waarschuwingsmechanisme

Sinds 2016 voorziet de richtlijn in een waarschuwingsmechanisme in verband met beroepsbeoefenaren aan wie door een nationale overheid of rechter een beperking of een verbod op het uitoefenen van hun beroepsactiviteiten is opgelegd. Het belangrijkste doel ervan is om snelle communicatie tussen bevoegde autoriteiten mogelijk te maken wanneer het recht tot uitoefening van het beroep van een beroepsbeoefenaar is beperkt, opgeschort of definitief is ingetrokken vanwege tuchtrechtelijke of strafrechtelijke sancties, met name in sectoren die rechtstreeks aan de openbare veiligheid raken, zoals de gezondheidszorg of het onderwijs aan minderjarigen. De lidstaten zijn ook verplicht om waarschuwingen te verzenden wanneer beroepsbeoefenaren bij de erkenning van hun kwalificaties vervalste diploma's hebben gebruikt. **Gezien de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten spelen deze laatste een cruciale rol bij de uitvoering en werking van het waarschuwingsmechanisme op nationaal niveau.** De richtlijn verplicht de lidstaten tot het uitwisselen van informatie over alle besluiten die zijn genomen om de uitoefening van een beroepsactiviteit door een bepaalde persoon, ook tijdelijk, te beperken of te verbieden. De lidstaten blijven echter bevoegd om de redenen daarvoor te bepalen. Als gevolg daarvan kunnen de redenen in verschillende gebieden binnen de EU aanzienlijk verschillen. De lidstaten blijven derhalve verantwoordelijk voor de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme op nationaal niveau en voor de follow-up van de ontvangen waarschuwingen. Hun bevoegde autoriteiten moeten relevante gevallen identificeren en zijn verplicht om binnen de vastgestelde termijnen (doorgaans drie dagen) waarschuwingen te verzenden via het IMI-systeem. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de waarschuwingen nauwkeurig en tijdig zijn en beperkt blijven tot wat overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming strikt noodzakelijk is. Bij ontvangst van waarschuwingen zijn de autoriteiten in de ontvangende lidstaten verplicht om de informatie te controleren, de relevantie ervan voor hun rechtsgebied te beoordelen en passende maatregelen te nemen overeenkomstig hun nationale wetgeving. Hoewel de Commissie het IT-instrument (IMI) beheert, vervult zij geen rol van verzender, ontvanger of verwerkingsverantwoordelijke bij de uitwisseling van informatie. Haar rol bestaat erin toe te zien op de algemene werking van het systeem, te zorgen voor een consistente toepassing ervan in alle lidstaten en om technische en procedurele richtsnoeren te verstrekken via het IMI-kader.

Het waarschuwingsmechanisme mag niet als op zichzelf staand worden beschouwd. Het waarschuwingsmechanisme komt niet in de plaats van nationale registers die lidstaten bijhouden om beroepsbeoefenaren te volgen die geschorst zijn, of aan wie een verbod of beperking om hun beroepsactiviteiten uit te oefenen is opgelegd; het vormt een aanvulling op andere bepalingen in de richtlijn die nationale autoriteiten in staat stellen de belangen van consumenten en patiënten te waarborgen door te controleren of er geen tijdelijke of definitieve schorsingen voor de uitoefening van het beroep of strafrechtelijke veroordelingen zijn opgelegd.

Niettemin noopt het aanzienlijke verschil in het aantal verzonden waarschuwingen tussen de lidstaten tot meer aandacht. Uiteraard hangen de verschillen in het aantal waarschuwingen tot op zekere hoogte samen met de omvang van de lidstaat en het aantal

geregistreerde beroepsbeoefenaren. Andere factoren lijken echter minstens even belangrijk te zijn, waaronder verschillen in administratieve praktijken en rechtskaders (bv. het bestaan en de toepassing van schorsingsmaatregelen en de redenen daarvoor) en de beschikbaarheid van middelen om beroepsreglementeringen te monitoren en te handhaven. De trend van een toenemend aantal waarschuwingen om administratieve redenen⁴² wijst op de noodzaak van verdere harmonisatie in de EU en van verdere verbeteringen in de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme teneinde de samenhang en doeltreffendheid in de EU te waarborgen.

De Commissie neemt maatregelen om de door de lidstaten aan de orde gestelde kwesties in verband met de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme aan te pakken. Vóór 2020 zijn verschillende inbreukprocedures ingeleid met betrekking tot de opzet van rechtskaders voor het waarschuwingsmechanisme in de lidstaten. Dit heeft ertoe geleid dat de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen. De Commissie heeft ook de mogelijkheid voor verzendende autoriteiten ingevoerd om onderscheid te maken tussen waarschuwingen die zijn geactiveerd door “wezenlijke redenen met betrekking tot de uitoefening van het beroep” en “andere redenen”. De waarschuwing “om andere redenen” omvat bijvoorbeeld gevallen waarin een beroepsbeoefenaar wordt geschorst om zijn beroep uit te oefenen wegens niet-naleving van administratieve voorschriften. Hoewel de belanghebbenden deze maatregel op prijs stelden, vroegen sommige om verdere verduidelijking, wat werd ondersteund door de aanbeveling hierover in het auditverslag van de Europese Rekenkamer van 2024. In reactie op deze oproep werkt de Commissie aan richtsnoeren en praktische opleidingen voor de bevoegde autoriteiten om de indeling van waarschuwingen te verduidelijken en andere praktische vragen van de lidstaten over waarschuwingen te behandelen.

4.3. Actualiseringen van het stelsel voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen

Het up-to-date houden van de minimumopleidingseisen van de richtlijn voor beroepen die in aanmerking komen voor automatische erkenning is van essentieel belang voor het behoud van een dynamisch en doeltreffend stelsel voor de erkenning van beroepskwalificaties binnen de EU. Sinds 2013 heeft de Commissie de bevoegdheid om deze eisen te actualiseren door middel van gedelegeerde handelingen, teneinde ervoor te zorgen dat de kwalificaties die voor automatische erkenning in aanmerking komen, blijven afgestemd op de algemeen erkende wetenschappelijke en technische ontwikkelingen in de EU. Dit proces is van cruciaal belang voor het behoud van het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en voor het waarborgen van de volksgezondheid, de patiëntveiligheid en de kwaliteit van de dienstverlening, waarbij de automatische erkenning een afspiegeling van de huidige beroepsrealiteit moet zijn en niet van verouderde normen.

Het proces van het actualiseren van de minimumopleidingseisen heeft tot doel om de wijze waarop de wetenschappelijke en technische vooruitgang is geïntegreerd in de rechtskaders en leerplannen in de EU in aanmerking te nemen. De richtlijn eerbiedigt de autonomie van

⁴² Zie hoofdstuk 8.1 van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

de nationale onderwijs- en opleidingsstelsels en de diversiteit van de opleidingsbenaderingen in de EU. De richtlijn is veeleer bedoeld om wetswijzigingen van de lidstaten te weerspiegelen en te accommoderen dan om conformiteit af te dwingen. Dit gebeurt door het vaststellen van de minimumopleidingseisen die nodig zijn voor automatische grensoverschrijdende erkenning, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben om deze eisen te overstijgen of aan te scherpen voor op hun grondgebied aangeboden onderwijs en opleiding, afhankelijk van hun specifieke behoeften en onderwijssituaties. Het actualiseringsproces omvat technische en wetenschappelijke beoordelingen, vaak ondersteund door studies, raadplegingen van deskundigen en input van belanghebbenden zoals beroepsverenigingen, onderwijsinstellingen en deskundigen van de lidstaten via de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties.

Discussies over actualisering van de minimumopleidingseisen zijn vaak complex en technisch van aard. Het is voortdurend schipperen tussen het faciliteren van mobiliteit door de gemeenschappelijke norm op een haalbaar niveau vast te stellen, en het waarborgen dat de minimumopleidingseisen in de richtlijn beantwoorden aan de huidige algemeen erkende praktijken en technologische vooruitgang in de lidstaten. Wetenschappelijke vooruitgang moet ook worden afgewogen tegen juridische stabiliteit, waarbij frequente of ontwrichtende veranderingen die de uitvoering bemoeilijken moeten worden vermeden.

Tot dusver zijn gedelegeerde handelingen tot actualisering van minimumopleidingseisen op basis van wetenschappelijke en technische vooruitgang vastgesteld voor de beroepen van algemeen ziekenverpleger, beoefenaar der tandheelkunde, apotheker en dierenarts. De Commissie heeft ook een studie laten uitvoeren voor het beroep van verloskundige. Op basis van de beoordeling van de conclusies door de Commissie kunnen ook de minimumopleidingseisen voor verloskundigen worden geactualiseerd.

Bovendien is het van cruciaal belang de lijst van beroepskwalificaties die op basis van minimumopleidingseisen automatisch worden erkend regelmatig te actualiseren om het wederzijdse vertrouwen in het stelsel te behouden. Dergelijke actualisering vinden ook plaats door middel van gedelegeerde handelingen, en elke wijziging van de lijst wordt in gang gezet door een IMI-kennisgeving van een lidstaat. De lidstaten zijn krachtens de richtlijn verplicht om de Commissie in kennis te stellen van alle wijzigingen in hun nationale wettelijke, bestuursrechtelijke en uitvoeringsbepalingen die gevolgen hebben voor het bewijs van kwalificaties die voor automatische erkenning in aanmerking komen, en hun tijdige medewerking is van cruciaal belang voor de efficiënte werking van het stelsel.

Over de vraag of de gedelegeerde bevoegdheden van de Commissie om de minimumopleidingseisen van de richtlijn te actualiseren moeten worden uitgebreid, lopen de meningen uiteen. Volgens sommige belanghebbenden moet de bestaande mogelijkheid om de richtlijn door middel van gedelegeerde handelingen te actualiseren worden uitgebreid tot meer elementen van het stelsel van automatische erkenning, om dit nog flexibeler te maken en beter te laten inspelen op veranderende omstandigheden. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag biedt meer inzichten hierrond. In het werkdocument worden voorbeelden gegeven van de belangrijkste elementen (bv. de duur van de medische basisopleiding) en technische elementen (bv. de generieke benamingen van

medische specialismen) die niet onder de gedelegeerde bevoegdheden van de Commissie vallen. Met betrekking tot een mogelijke uitbreiding van de gedelegeerde bevoegdheden van de Commissie, bevelen de belanghebbenden aan om gedelegeerde handelingen uitsluitend te gebruiken voor technische actualiseringen en om de stabiliteit van de kerninhoud te behouden. Een meerderheid van de geraadpleegde belanghebbenden was gekant tegen het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden om substantiële elementen (zoals de minimumduur van de medische basisopleiding) te wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen⁴³.

Een andere vraag is of het huidige proces op basis van gedelegeerde handelingen kan worden geautomatiseerd. Het automatiseren van een deel van het proces voor het actualiseren van minimumopleidingseisen is niet zonder risico. In beginsel zou het rechtskader zodanig kunnen worden gewijzigd dat nieuwe opleidingstitels die automatisch worden erkend, de namen van de instellingen die dergelijke titels afgeven, referentiedatums enz., automatisch kunnen worden toegevoegd of gewijzigd door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten, zonder dat hiervoor kennisgevingen via het IMI, overleg met andere lidstaten en de voorbereiding van gedelegeerde besluiten van de Commissie zijn vereist. Hoewel een dergelijk hypothetisch proces sneller zou verlopen, voorkomt het huidige systeem veel risico's en fouten. Ofschoon de huidige manier om de minimumopleidingseisen te actualiseren aanzienlijke middelen vergt, hebben de ingebouwde controles en de betrokkenheid van alle lidstaten over het algemeen een positief effect op het wederzijds vertrouwen en het vertrouwen in het stelsel van automatische erkenning. Daarom zouden de inspanningen zich kunnen richten op het verbeteren van de efficiëntie van de huidige interne processen in plaats van deze volledig te vervangen.

5. Digitalisering

De bevindingen in dit verslag wijzen op een aantal procedurele uitdagingen die van invloed zijn op de efficiëntie en gebruiksvriendelijkheid van de erkenning van beroepskwalificaties. Deze bevindingen komen tot uiting in de feedback van belanghebbenden, waarbij burgers, beroepsbeoefenaren, bedrijven en assistentiecentra consequent melding maken van complexe, langdurige procedures, vereisten in papiervorm in sommige lidstaten en grote verschillen in de onlineaanvraagprocedures.

De invoering van de Europese beroepskaart betekende een stap in de richting van digitalisering door het opzetten van een elektronische procedure op EU-niveau voor het indienen van aanvragen⁴⁴. Voor aanvragers is het belangrijkste voordeel dat de Europese beroepskaart een vereenvoudigde, snellere⁴⁵ en transparantere elektronische procedure

⁴³ Belanghebbenden die voorstander zijn van het actualiseren van de minimumopleidingseisen door middel van gedelegeerde handelingen, voeren flexibiliteit en tijdigheid aan als argumenten, terwijl degenen die sceptischer zijn de nadruk leggen op de noodzaak van stabiliteit van de normen van en het toezicht door de lidstaten. Meer informatie over de standpunten van belanghebbenden over het gebruik van gedelegeerde handelingen om de minimumopleidingseisen te actualiseren, is te vinden in punt 4.3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁴⁴ De Europese beroepskaart is aanvankelijk in 2016 ingevoerd voor vijf specifieke gereguleerde beroepen, met de mogelijkheid om deze in de toekomst uit te breiden naar meer beroepen.

⁴⁵ Voor beide beroepen die in het werkdocument van de diensten van de Commissie worden onderzocht, meldden de meeste lidstaten dat de procedure in minder dan een maand wordt afgerond (zie punt 6.1).

biedt voor de erkenning van hun beroepskwalificaties in een andere EU-lidstaat. Volgens de raadplegingen die in het kader van dit verslag zijn gehouden, erkennen de bevoegde autoriteiten dat de procedure dubbel administratief werk vermindert, de transparantie verbetert en het proces in zijn geheel gebruiksvriendelijker maakt, met name voor aanvragers die zich herhaaldelijk verplaatsen over grenzen heen. Ook wordt de administratieve samenwerking via het IMI versterkt, waardoor de communicatie tussen autoriteiten bij het verifiëren van kwalificaties of beroepsstatus efficiënter verloopt.

De Europese beroepskaart kent echter beperkingen, die kunnen worden overwonnen met behulp van moderne digitale technologieën. Sommige bevoegde autoriteiten hebben verklaard dat de Europese beroepskaart complex en omslachtig kan zijn in het gebruik, met procedurele stappen die vaak tijdrovender zijn dan het stelsel van standaard erkenning op basis van minimumopleidingseisen of het algemene stelsel. Ook technische en interoperabiliteitsproblemen (die verband houden met ongelijke digitaliseringsniveaus in de lidstaten) belemmeren de goede werking ervan. Een ander nadeel is dat zowel beroepsbeoefenaren als autoriteiten er niet erg vertrouwd mee zijn, waardoor de kaart ondanks de potentiële voordelen slechts in beperkte mate wordt gebruikt. Aangezien de procedure de processen voor het bevestigen van de echtheid of het classificeren van documenten niet automatiseert of vereenvoudigt, blijft dit een van de meer tijdrovende taken die door veel bevoegde autoriteiten handmatig moeten worden uitgevoerd.

Het IMI, dat in 2008 is ingevoerd, speelt een belangrijke rol in de werking van de richtlijn. Het vergemakkelijkt de online-uitwisseling van informatie en kennisgevingen tussen bevoegde autoriteiten en de Commissie. Als faciliterend platform staat het op zichzelf niet garant voor tijdige reacties, aangezien het nog steeds afhankelijk is van administratieve input van de nationale bevoegde autoriteiten. De IMI-processen zijn gestroomlijnd en geharmoniseerd in de EU. Hoewel ze de indiening van digitale documenten mogelijk maken, bevatten ze nog geen geautomatiseerde verificatieprocessen, die in verschillende landen mogelijk reeds beschikbaar zijn op basis van recente technische ontwikkelingen. Hoewel veel lidstaten gelijktijdig zijn begonnen met het aanbieden van alternatieve, nationale digitale indieningskanalen, blijkt uit de feedback dat de processen nog ongelijk zijn en dat verschillende lidstaten nog steeds gebruikmaken van papieren documenten en bureaucratische processen.

Voortbouwend op de ervaringen met de Europese beroepskaart en het IMI, zou een uniformere digitale aanpak kunnen bijdragen tot het versterken van de waarborgen en het wederzijds vertrouwen die ten grondslag liggen aan de richtlijn, en tegelijkertijd de efficiëntie, transparantie en gebruikerservaring kunnen verbeteren. Belanghebbenden hebben benadrukt dat het huidige rechtskader weliswaar flexibel genoeg is voor stapsgewijze verbeteringen, maar niet de duidelijkheid en ambitie heeft die nodig zijn om het potentieel van digitalisering en vereenvoudiging ten volle te benutten. In verschillende bijdragen is gepleit voor een betere erkenning van digitale credentials, betere interoperabiliteit tussen systemen, een gecentraliseerd elektronisch platform en een snellere verwerking. Vanuit het oogpunt van de aanvrager zouden volledig elektronische en interoperabele digitale erkenningsprocedures de erkenningsprocessen eenvoudiger, sneller en voorspelbaarder

kunnen maken. Voor de bevoegde autoriteiten zou digitalisering de efficiëntie, consistentie en betrouwbaarheid van gegevens kunnen vergroten. Dergelijke instrumenten zouden de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming aan de bevoegde autoriteiten laten en tegelijkertijd de nauwkeurigheid en efficiëntie ondersteunen. Een doeltreffende digitalisering is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van uitgebreide actuele informatie over gereguleerde beroepen en bevoegde autoriteiten, wat betekent dat de in punt 3.1 beschreven kwesties in verband met de consistentie van informatie moeten worden aangepakt.

6. Conclusies

Het rechtskader voor de erkenning van beroepskwalificaties in de EU werkt over het algemeen goed. Het vormt een duidelijke rechtsgrondslag voor mobiliteit, met name in sterk gereguleerde en mobiele sectoren zoals gezondheidszorg, engineering, architectuur en onderwijs. Door gemeenschappelijke regels vast te stellen, heeft de richtlijn de onzekerheid voor beroepsbeoefenaren die in een andere lidstaat willen werken verminderd en de autoriteiten van de ontvangende lidstaat een gestructureerd erkenningsproces geboden, zoals door belanghebbenden algemeen wordt erkend. Tussen 2020 en 2024 zijn ongeveer 185 000 besluiten ten behoeve van vestiging genomen. Dit aantal gunstige besluiten, waarvan er meer dan 140 000 betrekking hebben op essentiële sectoren zoals gezondheidszorg en onderwijs, toont aan dat de richtlijn een cruciale ondersteuning van de beroepsmobiliteit in de eengemaakte markt vormt.

Het is van het grootste belang dat het vertrouwen in het stelsel overeind blijft. Strikte handhaving, voortdurende actualiseringen om in te spelen op de nieuwste wetenschappelijke en opleidingsontwikkelingen, regelmatige opleiding, begeleiding, uitwisseling van ervaringen en nauwe administratieve samenwerking zijn essentieel om het vertrouwen te behouden. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Commissie en de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Het behoud van dit vertrouwen hangt ook in hoge mate af van het doeltreffende gebruik van het waarschuwingsmechanisme voor het delen van kritieke informatie over beroepsbeoefenaren die een risico voor de veiligheid van patiënten en minderjarigen kunnen vormen.

De richtlijn is flexibel gebleken en afgestemd op nieuwe wetenschappelijke en opleidingsontwikkelingen in de lidstaten. Dankzij de in het regelgevingskader opgenomen bevoegdheden konden de minimumopleidingseisen en lijsten van beroepstitels worden geactualiseerd zonder dat volledige wetgevingsherzieningen nodig waren. Uitbreiding van het gebruik ervan zou snellere actualiseringen mogelijk maken. Dit zou echter moeten worden afgewogen tegen de inspanningen rond verdere vereenvoudiging, wetgevend toezicht en betrokkenheid van belanghebbenden om de legitimiteit en het draagvlak te behouden.

Ondanks het bestaande rechtskader stuit de beroepsmobiliteit in de eengemaakte markt nog steeds op obstakels. Sommige van die obstakels zijn het gevolg van verschillen in nationale regelgevingskaders en kunnen niet worden opgeheven door regelgevende maatregelen op EU-niveau alleen. Onder bepaalde voorwaarden zou de uitbreiding van automatische erkenning naar andere beroepen door middel van gemeenschappelijke

opleidingskaders echter een haalbare kaart kunnen zijn. Hier wordt momenteel aan gewerkt. Bovendien is er nog ruimte om de verstrekking van consistente en betrouwbare informatie aan aanvragers te verbeteren en de erkenningsprocedures te vereenvoudigen en te stroomlijnen door middel van gerichte maatregelen. De ervaring van beroepsbeoefenaren leert dat erkenning nog steeds een complex en tijdrovend proces kan zijn als gevolg van langdurige procedures, ongelijke digitalisering en belastende documentatievereisten.

Door het potentieel van digitalisering te benutten, zouden erkenningsprocessen sneller en minder omslachtig kunnen worden gemaakt. Het gebruik van digitale instrumenten kan procedures stroomlijnen, administratieve lasten verminderden en zowel aanvragers als bevoegde autoriteiten een naadloze ervaring bieden. Volledig elektronische en interoperabele procedures, met inbegrip van het gebruik van digitale credentials die veilig en machineleesbaar zijn, zouden een onmiddellijke verificatie van kwalificaties mogelijk maken en de verwerkingstijden in het kader van de verschillende erkenningsstelsels voor zowel aanvragers als bevoegde autoriteiten aanzienlijk verkorten. Een dergelijke modernisering, vereenvoudiging en verbeterde uitvoering zouden niet alleen de huidige inefficiënties aanpakken, maar ook de weg plaveien voor een meer geïntegreerd en responsief stelsel voor de erkenning van beroepskwalificaties binnen de EU. Dit is van cruciaal belang om mobiele beroepsbeoefenaren in staat te stellen te groeien en de vruchten te plukken van de eengemaakte markt, om bedrijven toegang te geven tot het talent dat zij nodig hebben, om innovatie te verspreiden en om de productiviteit te verhogen.