

Vergaderjaar 2001–2002

28 335

Wijziging van enkele wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2001/19/EG

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Ter voorbereiding op het totstandkomen van een gemeenschappelijke Europese markt in de negentiger jaren van de vorige eeuw is aandacht besteed aan het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en vestiging en als afgeleide daarvan het vrije verkeer van kapitaal, alsmede de belemmeringen op dit terrein.

Voor het vrije verkeer van personen en diensten was het gebrek aan erkenning van diploma's een belangrijke belemmering. De oorzaak daarvan ligt in het feit dat onderwijs een cultuurbepaalde activiteit is, die zo is gegroeid door de historische ontwikkeling van iedere lidstaat. Zowel de beroepsprofielen als de voor de beroepen vereiste opleidingen varieerden sterk per lidstaat. Bovendien bestond er een tendens om met het oog op consumentenbescherming en het garanderen van voldoende inkomen voor de desbetreffende beroepsgroep de toegang tot dat beroep te beperken tot diegenen die in het bezit waren van een nationaal diploma.

Sectorale richtlijnen

In het begin van de jaren zestig is in EEG-verband een eerste stap gezet tot het opheffen van bestaande belemmeringen door de harmonisatie van het materiële recht voor de vrije beroepen: enerzijds harmonisatie van de opleidingsvoorschriften als vereiste voor de erkenning van diploma's, anderzijds harmonisatie van het beroepsorganisatierecht van de lidstaten. Het resultaat was een aantal richtlijnen dat studieprogramma's coördineerde en de desbetreffende diploma's van andere lidstaten erkende. Als grondslag voor deze richtlijnen dienden onder meer artikel 57, eerste en tweede lid, van het EEG-verdrag.

In de jaren zeventig en tachtig kwamen richtlijnen tot stand voor de volgende beroepsgroepen: artsen, verpleegkundigen, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten. Bij dit laatste beroep werd geen harmonisatie van de studieprogramma's gerealiseerd, doch werden minimumeisen voor de curricula vastgelegd, waarop de erkenningsregeling van de diploma's is gebaseerd. In de praktijk was de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

weg van harmonisatie van opleidingen een uiterst moeizame en tijdrovende. Daarom werd gezocht naar een betere methode om te komen tot verbetering van diploma-erkenning binnen de EEG.

Het algemeen stelsel

Gezien de ervaringen met de sectorale richtlijnen is besloten een andere koers te zoeken. Daartoe werd tijdens de topontmoeting van EEG-staatshoofden in Fontainebleau in juni 1984 een ad hoc comité ingesteld: het Adonnino Comité voor het «Europa van de burgers», dat onder andere tot taak kreeg «na te gaan welke besluiten getroffen moeten worden voor de totstandbrenging van een algemeen systeem voor de gelijkwaardigheid van universiteitsdiploma's teneinde het recht van vrije vestiging in de Gemeenschap concreet gestalte te geven».

In zijn verslag aan de Raad van de Europese Gemeenschappen stelt het comité dat men zou moeten besluiten tot een onderlinge erkenning van diploma's, zonder voorafgaande harmonisatie van de studieprogramma's, zowel ten behoeve van de zelfstandige beroepsuitoefening als voor werknemers. Het voorstel werd door de Raad eind maart 1985 aanvaard.

Met dit advies was de weg open voor een algemeen stelsel van diploma-erkenning, waarbij de volgende uitgangspunten voorop stonden:

- het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten,
- het beginsel van vergelijkbaarheid van universitaire studies in de lidstaten (waarbij «universitair» is opgevat als: hoger onderwijs),
- wederzijdse erkenning van graden en diploma's zonder voorafgaande harmonisatie;
- uitbreiding van het erkenningensysteem tot werknemers, en
- compensatie van opleidingsverschillen door beroepservaring.

Richtlijn nr. 89/48/EEG

Op 21 december 1988 is door de Raad van de Europese Gemeenschappen de richtlijn vastgesteld betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten (PbEG L 019, hierna ook te noemen: richtlijn nr. 89/48/EEG).

De richtlijn richt zich op die beroepen waarvoor de toegang in een lidstaat wettelijk is geregeld, de zogenaamde gereguleerde beroepen.

Beoogd wordt dat EU-onderdanen voor de uitoefening van een gereguleerd beroep waarvoor ze in hun eigen lidstaat bevoegd zijn, in een andere lidstaat niet geweigerd mogen worden wegens onvoldoende kwalificaties.

Om de consequenties van cultuurverschillen in de opleidingen van de lidstaten te overbruggen, kan de migrant bij geconstateerde wezenlijke verschillen in de voorbereiding op een beroep, naar eigen keuze een aanpassingsstage doorlopen of een proeve van bekwaamheid afleggen. Daarnaast kan in sommige gevallen worden volstaan met het hebben van beroepservaring.

Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's.

Richtlijn nr. 92/51/EEG

Medio 1992 kwam een tweede richtlijn tot stand (PbEG L 209, hierna ook te noemen: richtlijn nr. 92/51/EEG), betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn nr. 89/48/EEG.

Richtlijn nr. 92/51/EEG bestrijkt het terrein van gereguleerde beroepen waartoe diploma's van het kort hoger onderwijs en het post-secondair beroepsopleidingen toegang geven.

Krachtens de hier genoemde richtlijnen is sinds de implementatie iedere twee jaar een evaluatie uitgevoerd om de werking van deze richtlijnen algemeen stelsel in kaart te brengen. Tevens is – eveneens ingevolge de richtlijnen – na vijf jaar door de Europese Commissie een beschrijving gegeven van de werking van de richtlijnen. Op grond daarvan is een aantal verbeteringen van het systeem naar voren gekomen, zoals het hechten van een groter belang aan beroepservaring, het beter gebruik maken van de groep van nationale coördinatoren en het invoeren van het begrip gereguleerd beroep in richtlijn nr. 89/48/EEG. Richtlijn nr. 92/51/EEG is geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen.

«SLIM-procedure»

In 1996 heeft de Europese Commissie het SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market)-pilotproject opgezet waarbij het de bedoeling was op vier gebieden de wetgeving te vereenvoudigen. Een van deze vier gebieden was de wederzijdse erkenning van diploma's. Dit gedeelte van het onderzoek werd ingegeven door het naast elkaar bestaan van het systeem van de sectorale richtlijnen en de richtlijnen algemeen stelsel. Per definitie noodzaakte de sectorale benadering tot aanpassing van nationale wetgeving van lidstaten voor de toelating tot beroepen en zelfs in een enkel geval tot het creëren van een nieuw beroep (tandarts in Italië en Oostenrijk). Daarnaast plaatste de noodzaak tot het in stand houden van een aantal commissies per sectorale richtlijn een aanzienlijke administratieve druk op de Europese Commissie, die met het uitbreiden van de Europese Unie alleen maar groter zou worden. Deze situatie had inmiddels al geleid tot een nieuwe benadering bij de erkenning van diploma's in de vorm van de richtlijnen algemeen stelsel.

Het resultaat van de SLIM-procedure was de totstandkoming van een nieuwe richtlijn: de SLIM-richtlijn (nr. 2001/19/EG). In die richtlijn zijn vereenvoudigingen van de sectorale richtlijnen neergelegd, terwijl daarnaast een paar maatregelen zijn opgenomen ter verbetering van het algemeen stelsel, die hierboven reeds werden genoemd: het zwaarder laten meewegen van beroepservaring en het opnemen van de term gereguleerde opleiding in richtlijn nr. 89/48/EEG. Deze wijzigingen van het algemeen stelsel worden in dit wetsvoorstel geïmplementeerd, zij het dat de implementatie in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg separaat zal geschieden omdat die wet reeds inhoudelijk wordt gewijzigd.

ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel C

In lijn met artikel 9, eerste tot en met derde lid, van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen is artikel 9 uitgebreid met een vierde en vijfde lid. Met deze toevoeging wordt het vierde lid van artikel 2 van richtlijn nr. 2001/19/EG geïmplementeerd. Daar staat in dat attesten die door banken en verzekeraars in andere lidstaten zijn afgegeven als bewijs van financiële draagkracht respectievelijk als bewijs dat een eigen onderdaan verzekerd is tegen (de financiële risico's van) beroepsaansprakelijkheid, als gelijkwaardig aan in Nederland afgegeven attesten worden aangemerkt.

Het oude vierde lid is vernummerd tot zesde lid, waarbij dit lid tevens van toepassing is verklaard op het nieuwe vijfde lid.

In artikel 7 van de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's zijn de leden vier en vijf toegevoegd ter implementatie van het vierde lid van artikel 1 van richtlijn nr. 2001/19/EG. Dit lid regelt dezelfde materie als het voormelde vierde lid van artikel 2 van richtlijn nr. 2001/19/EG. De leden vier tot en met zes van artikel 7 zijn op gelijke wijze aangepast als de leden vier tot en met zes van artikel 9 van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen.

Artikel I, onderdeel B en artikel II, onderdeel D

De Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen en de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's bieden de bevoegde autoriteit de mogelijkheid om op bepaalde voorwaarden compenserende maatregelen op te leggen aan de aanvrager, met name wanneer diens opleiding betrekking heeft op theoretische of praktijkgerichte vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in Nederland voorgeschreven diploma. Deze compenserende maatregelen behelzen het doorlopen van een aanpassingsstage of het afleggen van een proeve van bekwaamheid.

Richtlijn nr. 2001/19/EG legt in artikel 2, eerste tot en met derde lid, onderscheidenlijk artikel 1, derde lid, de bevoegde autoriteit de verplichting op om na te gaan of de beroepservaring die de aanvrager na het behalen van diens opleidingstitel(s) heeft verworven, de onderhavige vakken bestrijkt. In de aan het eerste lid toegevoegde volzin van artikel 12, eerste lid, van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen onderscheidenlijk van artikel 10, eerste lid, van de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's is voormelde verplichting vastgelegd.

Artikel II, onderdeel A

Het nieuwe onderdeel h definieert het begrip «gereguleerde opleiding». Voor de definitie van het begrip «gereguleerde opleiding», bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van richtlijn nr. 2001/19/EG, is aangesloten bij de definitie van ditzelfde begrip in artikel 1, onderdeel g, van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen.

Het laatste gedeelte van de in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn vermelde definitie van «gereguleerde opleiding» behoeft niet geïmplementeerd te worden. Dit gedeelte ziet op de structuur en het niveau van een eventueel vereiste beroepsopleiding, beroepsstage of praktijkervaring. Aangezien de definitie «gereguleerde opleiding» deel uitmaakt van de ruimere definitie «hoger-onderwijsopleiding» en voor laatstgenoemde opleidingen de structuur en het niveau van een eventueel vereiste beroepsopleiding, beroepsstage of praktijkervaring in Nederland reeds wettelijk geregeld zijn behoeven deze onderwerpen geen regeling meer.

Het begrip «gereguleerd beroep», vermeld in artikel 1, vierde lid van de richtlijn, wordt in de richtlijn niet gedefinieerd. Derhalve is de definitie van het begrip «beroep» in artikel 1, onderdeel d, van de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's dusdanig gedefinieerd dat het begrip «gereguleerd beroep» daaronder begrepen is.

Artikel II, onderdeel B

Artikel 3 bepaalt dat als diploma in de zin van deze wet geldt een bewijsstuk waaruit onder meer dient te blijken dat betrokkene in de tien jaren voorafgaand aan de aanvraag tot het verkrijgen van een EG-verklaring in de lidstaat waar betrokkene het betreffende beroep uitoefent of heeft uitgeoefend, gedurende tenminste twee jaren voltijds of gedurende een gelijkwaardige periode deeltijds het betreffende beroep heeft uitgeoefend.

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de richtlijn is hieraan toegevoegd dat het vereiste van beroepservaring niet geldt voor degene die een gerelementeerde opleiding heeft afgerond.

Artikel III, onderdeel A

Ter uitvoering van artikel 6, eerste volzin, van de ingevolge artikel 11 van richtlijn nr. 2001/19/EG gewijzigde richtlijn nr. 85/384/EEG wordt voorgesteld in artikel 9, eerste lid, onderdeel i, van de Wet op de architectentitel te bepalen dat in het register ook worden ingeschreven personen die in het bezit zijn van een door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer erkend diploma, certificaat en andere titel op het gebied van de architectuur dat buiten de Europese Unie is behaald en door een andere lidstaat van de Europese Unie is erkend. Artikel 9, eerste lid, onderdeel i, voorziet reeds in de inschrijving in het architectenregister van personen in het bezit van een van de in de hoofdstukken II en III van richtlijn nr. 85/384/EEG bedoelde – in andere lidstaten van de Europese Unie afgegeven – diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur.

Bij de behandeling van een verzoek om erkenning moet de Minister rekening houden met hetgeen in artikel 6 van de gewijzigde richtlijn is voorgescreven. Daarbij gaat het om de beroepservaring die na het verwerven van het diploma, certificaat en andere titel in een andere lidstaat van de Europese Unie is verworven alsmede om de binnen de Europese Unie gevolgde opleiding. Door middel van artikel 9, eerste lid, onderdeel i, 2°, wordt voorzien in de implementatie van het nieuwe artikel 6 van de richtlijn.

Artikel III, onderdeel B

Voorgesteld wordt om in een nieuw op te nemen artikel 9a te bepalen dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op het verzoek om erkenning van een diploma, certificaat en andere titel, behaald buiten de Europese Unie doch erkend door een andere lidstaat van de Europese Unie, beslist binnen drie maanden nadat hij het verzoek om erkenning heeft ontvangen. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste in de tweede volzin van artikel 6 van de gewijzigde richtlijn.

Artikel III, onderdeel C

Op basis van artikel 6a van de gewijzigde richtlijn dienen betrokkenen tegen de afwijzing van een verzoek om erkenning van een diploma, certificaat en andere titel als bedoeld in de gewijzigde richtlijn een rechtsgeding te kunnen instellen overeenkomstig het nationale recht. Hetzelfde geldt indien binnen de voorgeschreven termijn van drie maanden geen besluit is genomen.

In artikel 21, eerste lid, van de Wet op de architectentitel is bepaald dat tegen op grond van de wet genomen besluiten beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daartoe behoren ook besluiten van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel j. Deze besluiten betreffen de aanwijzing van diploma's, afgegeven door instellingen in het buitenland, waaronder niet zijn begrepen lidstaten van de Europese Unie en andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Het College heeft echter geoordeeld dat tegen dit soort besluiten geen beroep openstaat bij het College, omdat deze besluiten als algemeen verbindend voorschrift moeten worden aangemerkt (AB 2000, 471). De kans bestaat dat, gelet op de vaste jurisprudentie van het College in gevallen als deze, het College ten aanzien van besluiten inzake een erkenning als bedoeld in de gewijzigde

richtlijn een zelfde standpunt zal innemen. Dit zou betekenen dat dergelijke besluiten aan de burgerlijke rechter ter toetsing moeten worden voorgelegd. Toetsing van besluiten als bedoeld in de Wet op de architectentitel horen echter thuis bij de administratieve rechter. In verband hiermee wordt voorgesteld aan artikel 21 een derde lid toe te voegen op grond waarvan in afwijking van artikel 8:2, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit inzake een erkenning als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel i, 2°, beroep op grond van artikel 21, eerste lid, bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan worden ingesteld.

Tevens wordt voorgesteld de in het derde lid voorziene beroepsmogelijkheid uit te breiden tot besluiten omtrent aanwijzing van een buiten de Europese Unie en buiten de staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte behaald diploma als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel j, artikel 10, eerste lid, onderdeel h, artikel 11, eerste lid, onderdeel j, en artikel 12, eerste lid, onderdeel g. Gelet op de jurisprudentie van het College ligt dit voor de hand.

Artikel IV

Aangezien deze wet uitsluitend strekt tot uitvoering van een EG-richtlijn, kan daarover ingevolge artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet geen referendum worden gehouden en kan de inwerkingtreding daarom plaatsvinden op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Het streven is erop gericht dat de wet op 1 januari 2003 in werking kan treden. Dit is de datum waarvoor aan de implementatie van richtlijn nr. 2001/19/EG moet zijn voldaan.

In de bijlage is een transponeringstabel opgenomen van de richtlijnen naar de Algemene wetten en de Wet op de architectentitel.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

TRANSPONERINGSTABEL IMPLEMENTATIE RICHTLIJN NR. 2001/19/EG

Richtlijn nr. 2001/19/EG	m.b.t. wijziging van Richtlijn nr. 89/48/EEG	geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijs-diploma's
artikel 1, eerste lid, onder a artikel 1, eerste lid, onder b artikel 3, onder b artikel 4, eerste lid onder b artikel 1, vierde lid	artikel 1 artikel 1 artikel 3, onder c artikel 10, eerste lid artikel 6	is reeds geïmplementeerd in artikel 2 artikel 1, onder h artikel 1, tweede lid artikel 1, derde lid artikel 1, onder d artikel 7, vierde lid artikel 7, vijfde en zesde lid
Richtlijn nr. 2001/19/EG	m.b.t. wijziging van Richtlijn nr. 92/51/EEG	geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen
artikel 2, eerste lid artikel 2, tweede lid artikel 2, derde lid artikel 2, vierde lid	artikel 4, eerste lid onder b artikel 5 artikel 7, onder a artikel 10	artikel 12, eerste lid artikel 12, eerste lid artikel 12, eerste lid artikel 9, vierde lid artikel 9, vijfde en zesde lid
Richtlijn nr. 2001/19/EG	m.b.t. wijziging van Richtlijn nr. 85/384/EEG	geïmplementeerd in de Wet op de architectentitel
artikel 11, eerste lid artikel 11, eerste lid artikel 11, eerste lid artikel 11, eerste lid	artikel 6 artikel 6 (tweede volzin) artikel 6a (eerste alinea) artikel 6a (tweede alinea)	artikel 9, eerste lid, onderdeel i, 2° artikel 9a implementatie niet nodig artikel 21, derde lid