

# ERKENNING VAN BEROEPSKWALIFICATIES: DE SKI-INSTRUCTEUR IN EUROPEESRECHTELIJK PERSPECTIEF

**Auteur: mr. P. Otto**<sup>1</sup>

*Publicatie: 10-01-2017*

De uitspraak in de rechtzaak van de gearresteerde Britse skileraar Simon Butler is een historische overwinning die veel impact zal hebben, aldus eerder het bericht van Planetski.eu. Die berichtgeving was gebaseerd op de verklaring van de raadsman van Simon Butler en de European Confederation of Outdoor Employers die zijn verdediging heeft ondersteund. Ondanks hun lovenswaardige inspanning is het om die reden nodig de uitspraak objectief te beoordelen. In deze bijdrage zal eerst de uitspraak worden besproken. In het tweede deel van dit artikel wordt een uitleg gegeven over wat het vrij verkeer van vestiging, het vrij verkeer van dienstverlening en de (nieuwe) richtlijn erkenning beroepskwalificaties inhouden. In het derde deel wordt besproken wat dit voor de Nederlandse skileraaropleiding inhoudt. In het vierde onderdeel wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de Eurotest, de ISIA-test en de in ontwikkeling zijnde Common Training Test. Ter afsluiting deelt de auteur zijn persoonlijke visie en wordt gepleit voor het opsplitsen van de beroepserkenning in twee niveau's, te weten een on-piste en een off-piste instructeur.

## I - DE BUTLER ZAAK

Simon Butler (53) heeft het hoogste skileraarniveau in het Verenigd Koninkrijk (BASI 4 - ISTD). Deze heeft hij behaald zonder dat de Eurotest hier een onderdeel van was (dat is nu wel het geval). Simon Butler had voorafgaand aan zijn geplande lesgeefactiviteiten in 2014 erkenning van zijn beroepskwalificatie (en een Franse beroepskaart) aangevraagd bij de Franse overheid. Er werd door de Franse autoriteiten<sup>2</sup> geen erkenning verleend omdat zij menen dat er substantiële

verschillen<sup>3</sup> bestaan tussen het niveau van de opleiding van Simon Butler en het in Frankrijk vereiste niveau. Hem werd gemeld dat hij de Eurotest en Eurosecurity test diende te behalen om een erkenning van zijn kwalificatie te krijgen.<sup>4</sup> Simon Butler weigert de door de Franse autoriteit voorgeschreven Eurotest te doen omdat hij meent dat deze als 'toelatingstest' wordt gebruikt om in Frankrijk te werken. Dit is in strijd met Europese wetgeving en het vormt een ontoelaatbare afscherming van de markt. Simon Butler heeft zich vervolgens zonder de erkenning gevestigd in Megeve.<sup>5</sup> Op 18 februari 2014 is Simon Butler gearresteerd voor 'het geven van skiles tegen vergoeding zonder over de juiste kwalificaties te beschikken'. Dat is volgens de Franse wet<sup>6</sup> verboden en kan worden bestraft met één jaar gevangenisstraf en een geldboete tot 15.000 euro<sup>7</sup>. Tevens is hem ten laste gelegd dat hij skileraren in dienst heeft zonder de juiste kwalificaties, hetgeen eveneens strafbaar is. Hij is door de strafrechter in Bonneville in eerste instantie veroordeeld en hem is een straf opgelegd van naar keuze 200 dagen gevangenisstraf of 30.000 euro boete. Hiertegen is hij in hoger beroep gegaan. Parallel aan deze procedure had Simon Butler in een aparte bestuursrechtelijke procedure bij de bestuursrechter te Lyon beroep ingesteld tegen de afwijzing van de erkenning van zijn beroepskwalificatie.<sup>8</sup>

### *Het juridische kader (Frans recht)*

De bestuursrechter te Lyon beoordeelde de afwijzing van de aanvraag tot erkennings (en de Franse beroepskaart) en concludeerde dat de Franse autoriteit de Code du Sport (CdS) niet juist heeft toegepast. De rechter heeft om die reden het besluit tot afwijzing van de erkenning vernietigd. De kern van de uitspraak draait erom of het BASI diploma wordt erkend en valt onder het erkenningsregime van de Code du Sport.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Mr. P. Otto is Jurist bij Kompas Juristen en Oostenrijks gediplomeerd (Landes)skileraar. Hij staat bedrijven bij op het gebied van o.a. reisrecht, arbeidsrecht en contractenrecht.

<sup>2</sup> Er zijn meerdere Franse autoriteiten betrokken bij de beoordeling van de kwalificatie en de opgedane beroepservaring; De Prefect van de Rhône-Alpes, de Minister van Sport en enkele Commissies waaronder de Commissie Erkenning Beroepskwalificaties.

<sup>3</sup> Er is volgens artikel R212-90-1 Code du Sport sprake van een substantieel verschil indien het niveau van de opleiding van de aanvrager niet voldoende de veiligheid van zijn gasten en anderen kan waarborgen.

<sup>4</sup> Beslissing van 24 februari 2014 van de Prefect du Rhône-Alpes.

<sup>5</sup> Simon Butler is reeds meerdere malen veroordeeld voor het lesgeven in Megeve zonder over de juiste diploma's te beschikken.

<sup>6</sup> Code du Sport artikel L212-1.

<sup>7</sup> Code du sport artikel L212-8.

<sup>8</sup> De strafrechter die in afwachting van deze uitspraak de zaak had aangehouden, zal volgens de planning op 15 maart 2017 uitspraak doen.

<sup>9</sup> Artikel R212-90 van de Code du Sport is gebaseerd op artikel 13 van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties 2005/36/EG.

Deze wetgeving is gebaseerd op de (oude) Europese richtlijn inzake erkenning van beroepskwalificaties.<sup>10</sup> Artikel R212-90 CdS geeft drie situaties aan waarin de aanvrager met een kwalificatie behaald in een andere EU-lidstaat geacht wordt gekwalificeerd te zijn:

- 1) Het beroep wordt wettelijk gereguleerd in de lidstaat van de aanvrager: de aanvrager beschikt over een kwalificatie van maximaal één niveau<sup>11</sup> lager dan het Franse niveau.
- 2) Het beroep is niet wettelijk gereguleerd in de lidstaat van de aanvrager: de aanvrager heeft twee<sup>12</sup> jaar full time beroepservaring en de aanvrager beschikt over een kwalificatie die getuigt van een opleiding die maximaal één niveau lager is dan het Franse niveau.
- 3) De toegang of uitoefening van het beroep is niet wettelijk gereguleerd in de lidstaat van de aanvrager, maar de opleiding is wel gereguleerd: de aanvrager beschikt over een kwalificatie die getuigt van een opleiding die maximaal één niveau lager is dan het Franse niveau.

Indien de aanvrager deze eerste toets doorkomt door aan één van de drie criteria te voldoen, dan geldt de automatische erkenning. Ondanks de automatische erkenning heeft de Franse autoriteit wel het recht om de kwalificatie alsnog inhoudelijk te toetsen.<sup>13</sup> De autoriteit beoordeelt dan of er een substantieel verschil zit tussen het behaalde niveau en het in Frankrijk vereiste niveau. Is er een substantieel verschil en kan deze niet worden gecompenseerd door kennis opgedaan tijdens de eigen beroepservaring of door andere opleidingen dan is de autoriteit gerechtigd een proeve van bekwaamheid op te leggen, zoals werd verlangd van Simon Butler.

### **Afwijzing aanvraag**

De Franse autoriteit heeft de erkenning en de uitgifte van de beroepskaart afgewezen omdat ze van mening

<sup>10</sup> Richtlijn 2005/36/EG.

<sup>11</sup> De richtlijn 2005/36/EG onderscheidt vijf niveaus:  
– Diploma tot afsluiting van een opleiding op het niveau van het hoger onderwijs met een duur van ten minste vier jaar;  
– Diploma tot afsluiting van een opleiding op het niveau van het hoger onderwijs met een duur van ten minste drie en ten hoogste vier jaar;  
– Diploma tot afsluiting van een opleiding op het niveau van het (kort) hoger onderwijs met een duur van ten minste één jaar en minder dan drie jaar of een opleiding op een vergelijkbaar beroepsniveau in termen van verantwoordelijkheden en functies;  
– Certificaat dat overeenkomt met een opleiding op het niveau van het algemeen voortgezet onderwijs,

was dat artikel R 212-90 CdS niet van toepassing was omdat de opleiding van Simon Butler niet aan de hierboven genoemde erkenningscriteria voldeed en hij geen twee jaar beroepservaring had aangetoond. Daarnaast was de autoriteit van mening dat er substantiële verschillen zaten in de inhoud van de opleiding en de duur ervan. De autoriteit achtte het nodig om een proeve van bekwaamheid voor te schrijven in de vorm van een Eurotest voordat zijn kwalificatie zou worden erkend en een Franse beroepskaart zou worden afgegeven.

### **Overweging bestuursrechter**

De bestuursrechter overwoog dat de Franse autoriteit heeft gesteld dat er geen sprake is van een situatie van een gereguleerd beroep of van twee jaar beroepservaring en dat dit niet door Simon Butler is weersproken. Artikel R 212-90 CdS sub 1 en 2 zijn zodoende volgens de rechter niet van toepassing. De bestuursrechter overwoog vervolgens dat door Simon Butler is gesteld en met e-mails van de Britse overheid voldoende is aangetoond dat de opleiding wel is gereguleerd. Dit is door de Franse autoriteit onvoldoende weerlegd. De rechter heeft op basis daarvan geoordeeld dat Simon Butler valt onder de automatische erkenning op basis van een 'gereguleerde opleiding' (sub 3 van artikel R 212-90 Code du Sport). Doordat de Franse autoriteit dit niet had toegepast heeft zij de wet miskend en is de beslissing vernietigd.

### **Gevolgen van de uitspraak**

Na de uitspraak is betoogd dat dit een grote impact zal hebben op het geven van (ski)instructie in Frankrijk. Deze conclusie deel ik op basis van de analyse van de uitspraak niet. De rechter benadrukte datgene wat al in de Franse wet stond. Er is dus niet geoordeeld dat het systeem niet juist is of dat de Franse wetgeving in strijd is met het Europees recht. Ook is niet door de rechter

aangevuld met een (beroeps)opleiding, of van het voorbereidend technisch/beroepsonderwijs, in voorkomend geval aangevuld met een (beroeps)opleiding;  
– Bekwaamheidsattest dat overeenkomt met een algemene opleiding op het niveau van het primair of voortgezet onderwijs, of dat is afgegeven op basis van een opleiding die niet wordt afgesloten met een certificaat of een diploma, dan wel op basis van drie jaar beroepservaring gedurende de voorafgaande tien jaar.

<sup>12</sup> Richtlijn erkenning beroepskwalificaties 2013 schrijft maximaal 1 jaar beroepservaring voor.

<sup>13</sup> Artikel R 212-90-1 CdS.

beoordeeld of er wel of niet ten onrechte een substantieel verschil is vastgesteld tussen de kwalificatie van Simon Butler en de in Frankrijk vereiste kwalificatie en of dit verschil al dan niet was gecompenseerd door beroepservaring. Evenmin is er beoordeeld of de Eurotest een gepaste proeve van bekwaamheid is. Er is enkel geoordeeld dat de Britse opleiding wel gereguleerd is en dat had de Franse autoriteit miskend. De implicatie van deze uitspraak zal daarom zeer waarschijnlijk niet verstrekkend zijn voor de aanvrager, maar enkel voor de Franse autoriteiten. Die dienen beter dan voorheen hun onderbouwing van een afwijzing c.q. het voorschrijven van een Eurotest voor te bereiden en te motiveren. Dit gebeurt door te vergelijken welke vakken zijn behandeld tijdens de opleiding en door te vergelijken hoeveel uur tijdens de buitenlandse opleiding en hoeveel uur tijdens de Franse opleiding aan bepaalde vakken wordt besteed. De verschillen dienen te worden uitgelegd en uit het verschil dient te blijken dat het een effect heeft op de veiligheid (waardoor het substantieel is).<sup>14</sup> Het is vervolgens aan de Franse autoriteit om te onderzoeken en te beoordelen, terwijl het aan de aanvrager is om aan te tonen dat dit verschil wordt gecompenseerd door de kennis opgedaan via beroepservaring of op andere wijze zoals bijscholing. Ook in de beoordeling van de ervaring zal de Franse autoriteit ongetwijfeld niet met de aanvrager meedenken, maar toewerken naar een Eurotest. Zelfs al zou men gelijk hebben, dan is een gang naar de bestuursrechter nodig om de feiten nogmaals te beoordelen. Op deze wijze kan nog steeds eenvoudig een Eurotest-barrière worden opgeworpen door de Franse autoriteit.

Voor het vrije verkeer van personen en diensten was het beter geweest als Simon Butler de mogelijkheid zou krijgen om tot aan het Europese Hof door te procederen. De reden is dat een uitspraak van het Europese Hof meer politieke druk teweeg brengt en het Hof doorgaans van de gelegenheid gebruik maakt om alle pijnpunten, zoals in dit geval de proportionaliteit van de Eurotest, te bespreken in haar oordeel.

---

<sup>14</sup> Zie voor een voorbeeld hoe dit in zijn werk gaat de uitspraak van Landesverwaltungsgericht Vorarlberg van 2 mei 2016 (LVwG 303-001).

<sup>15</sup> Artikelen 45, 49, 56, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

<sup>16</sup> Juridisch-technisch is het als een plicht van de ontvangende lidstaat geformuleerd om geen

## II - EUROPEES RECHT

### *Vrij verkeer van personen en diensten*

Het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van vestiging en het vrij verkeer van diensten zijn enkele van onze basisrechten binnen de Europese Unie.<sup>15</sup>

Het vrij verkeer van werknemers houdt kort gezegd in dat een EU-burger het recht heeft om in een andere lidstaat te werken als werknemer, bijvoorbeeld: u gaat werken voor een Oostenrijkse of Franse skischool of voor een Nederlandse reisorganisatie.

Het vrij verkeer van vestiging is het recht dat iemand zich als zelfstandige of als bedrijf mag vestigen in een andere lidstaat om daar diensten te verrichten, bijvoorbeeld: u wilt een (eenmans)skischool in Frankrijk vestigen of u wilt een branche van uw Nederlandse skischool in Frankrijk vestigen.<sup>16</sup>

Het vrij verkeer van diensten houdt in dat de dienstverlener diensten verleent in een lidstaat, terwijl de onderneming in een andere EU-lidstaat is gevestigd. De dienstverlener kan daarbij 'tijdelijk' de werkzaamheden uitoefenen in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd, bijvoorbeeld: u gaat als een in Nederland gevestigde zelfstandige skileraar in Frankrijk een week les geven aan uw klanten. Een tweede voorbeeld is wanneer een Nederlandse reisorganisatie of skischool tijdelijk werknemers of zzp-ers naar Oostenrijk stuurt om instructie te geven aan haar klanten. Een reisorganisatie die ieder seizoen meerdere instructeurs voor een winter naar Oostenrijk stuurt, zal onder omstandigheden onder het strengere vestigingsregime vallen. Dat is in ieder geval de mening van de Oostenrijkse en Franse overheid.

### *Grenzen aan de vrijheid*

Het vrij verkeer van werknemers, vestiging en diensten is uiteraard niet ongelimiteerd. De diensten mogen worden verricht overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld. Staten kunnen zelfs direct en indirect<sup>17</sup> discriminerende maatregelen opleggen mits deze gerechtvaardigd zijn op basis van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid en in het geval van indirecte discriminatie ook op grond

beperkingen op de vrijheid van vestiging of diensten op te leggen.

<sup>17</sup> Indirect discriminerende maatregelen zijn regels waarvan de toepassing van die regel niet afhankelijk is van de nationaliteit, maar die wel het effect hebben dat ze migrerende personen meer raken .....of regels waarvan de voorwaarden makkelijker kunnen worden voldaan door ingezetenen ( C-237/94 *O'Flynn* (1996) ECR I-2617, paragraaf 18-19). Een voorbeeld is een taaleis.

van dwingende redenen van algemeen belang'.<sup>18</sup> Deze maatregelen dienen geschikt te zijn voor het doel en niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk.<sup>19</sup> Een voorbeeld: in Frankrijk en Oostenrijk wordt van een skileraar verwacht dat hij of zij de taal beheerst, gerechtvaardigd uit het oogpunt van de veiligheid van de gast en de effectieve coördinatie van een redding. Dat mag dus.<sup>20</sup> Het is niet zo dat alle niet-discriminerende maatregelen per definitie zijn toegestaan. In het geval dat een niet-discriminerende maatregel de toegang tot de markt substantieel hindert, is deze enkel toegestaan voor zover er een rechtvaardigingsgrond is en de maatregel proportioneel is.<sup>21</sup> Het vereisen van een beroepskwalificatie in een land geldt voor iedereen en is niet direct discriminerend, het is ook niet indirect discriminerend (ook al zullen sommigen betogen dat dit wel het geval is). Onafhankelijk van die discussie heeft het eisen van een beroepskwalificatie in de regel wel een substantieel hinderend effect op de toegang tot de markt. De maatregel dient dus gerechtvaardigd en proportioneel te zijn. Dit speelde in de rechtszaak van een Griekse advocate die in Duitsland wilde werken. Er werd door de Duitse staat geen waarde gehecht aan haar eerder behaalde kwalificaties en opgedane ervaring. Het Europese Hof overwoog:

*“Dienaangaande moet worden vastgesteld dat nationale kwalificatievereisten, ook wanneer zij worden toegepast zonder discriminatie op grond van nationaliteit, tot gevolg kunnen hebben, dat de uitoefening door onderdanen van andere Lidstaten van het recht van vestiging, wordt belemmerd. Dit kan het geval zijn, wanneer in de nationale voorschriften geen rekening wordt gehouden met door de betrokkene reeds in een andere Lidstaat verworven kennis en bekwaamheden.”<sup>22</sup>*

De autoriteiten van een lidstaat dienen te onderzoeken in hoeverre de uit de behaalde diploma's blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met die welke door de wettelijke regeling van het gastland worden vereist. Indien die diploma's slechts gedeeltelijk

overeenkomen, mogen de nationale autoriteiten van de betrokkene het bewijs verlangen, dat de persoon de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven middels andere studies of praktijkervaring.

### *Erkenning van beroepskwalificaties*

Binnen de Europese Unie wordt de laatste dertig jaar hard gewerkt aan een systeem van erkenning van kwalificaties omdat de beroepskwalificaties veel invloed hebben op de eerder besproken vrijheden. Dat geldt niet alleen voor skileraren, maar voor alle gereguleerde beroepsgroepen.<sup>23</sup> In 2005 is er een richtlijn erkenning beroepskwalificaties aangenomen.<sup>24</sup> In 2013 is de bestaande richtlijn herzien en sinds januari 2016 dient deze herziening te zijn verwerkt in de nationale wetgeving.<sup>25</sup>

Hoewel tussen de lidstaten verschillen bestaan op het punt van opleidingsduur en ten aanzien van de wijze en structuur van opleidingen, wordt van het beginsel uitgegaan dat een EU-onderdaan die geschikt is om een beroep uit te oefenen in de lidstaat waar hij zijn kwalificaties heeft verkregen, ook geschikt is om hetzelfde beroep uit te oefenen in een andere lidstaat.<sup>26</sup> De richtlijn is van toepassing op diploma's behaald in een andere lidstaat dan de ontvangende lidstaat. De richtlijn is daarom niet van toepassing op Nederlanders met een Oostenrijks diploma die in Oostenrijk les geven.<sup>27</sup>

De richtlijn kent twee regimes. Het vestigingsregime en het dienstenregime. Wil de dienstverlener zich vestigen dan dient er een erkenning te worden aangevraagd en mag de lidstaat de kwalificatie inhoudelijk vergelijken. Wil de dienstverlener enkel een dienst verrichten in de ontvangende lidstaat dan is er geen aanvraag tot erkenning, maar enkel een melding (met overlegging van bepaalde documenten) nodig.<sup>28</sup> De kwalificatie mag in het geval van het dienstenregime toch worden getoetst indien de openbare veiligheid dat rechtvaardigt.<sup>29</sup> Dat is het geval bij de ski- en bergsport.

<sup>18</sup> Artikel 45 lid 3, artikel 52 en artikel 62 VWEU.

Daarnaast is er in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie de rechtvaardigingsgrond van de dwingende reden van algemeen belang ontwikkeld (C-76/90 *Säger* (1991) ECR-I-4221).

<sup>19</sup> C 55/94 *Gebhard* (1995) ECR-I 4165.

<sup>20</sup> In welke mate die taal dient te worden beheerst geeft natuurlijk wel aanleiding tot discussie.

<sup>21</sup> C-384/93 *Alpine Investments* (1995) ECR I-1141.

<sup>22</sup> C-340/89 *Vlassoupoulou* (1991) ECR I-2357, para. 15.

<sup>23</sup> Nederland hanteert bijvoorbeeld zeer hoge normen voor beroepen in de gezondheidszorg.

<sup>24</sup> Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Een richtlijn moet in een nationale wet worden omgezet.

<sup>25</sup> Richtlijn 2013/55/EU.

<sup>26</sup> Kamerstukken II (2006/07), 31059, no.3 – Memorie van Toelichting Algemene Wet Erkenning Beroepskwalificatie.

<sup>27</sup> Wel kunnen de anwarter en Landes gediplomeerde skileraren terugvallen op de algemene regels van het VWEU zoals besproken door het EHvJ in de zaak C-340/89 *Vlassoupoulou* (1991) ECR I-2357.

<sup>28</sup> Artikel 5 en 7 lid 1 Richtlijn erkenning beroepskwalificaties.

<sup>29</sup> Artikel 7 lid 4 Richtlijn erkenning beroepskwalificaties.

Stap 1: beoordeling gereguleerd beroep, praktijkervaring, of gereguleerde opleiding<sup>30</sup>:

De richtlijn schrijft voor dat kwalificaties behaald in een andere lidstaat worden erkend indien één van de volgende voorwaarden van toepassing is:

A) Gereguleerd beroep en opleiding:

de aanvrager/melder komt uit een lidstaat waar het beroep gereguleerd is en de kwalificatie van de aanvrager is vereist voor het uitoefenen van het beroep in die lidstaat,

OF

B) één jaar beroepservaring en opleiding:

De aanvrager/melder komt uit een lidstaat waar het beroep of de opleiding niet gereguleerd is en de aanvrager heeft meer dan 1 jaar (12 maanden full time) aantoonbare relevante beroepservaring opgedaan in de afgelopen 10 jaar, en de aanvrager heeft een kwalificatie behaald, afgegeven door een bevoegde autoriteit (in een lidstaat waar het beroep of de opleiding niet is gereguleerd) EN die kwalificatie toont aan dat de houder van de kwalificatie op de uitoefening van het beroep is voorbereid,

OF

C) Gereguleerde opleiding:

De aanvrager/melder komt uit een lidstaat waar het beroep niet gereguleerd is, maar de opleiding is wel gereguleerd en de aanvrager heeft een kwalificatie behaald afgegeven door een bevoegde autoriteit EN die kwalificatie toont aan dat de houder van de kwalificatie op de uitoefening van het beroep is voorbereid.

Is van situatie A, B of C geen sprake dan is de richtlijn überhaupt niet van toepassing.<sup>31</sup> Is er wel sprake van situatie A, B of C dan is de richtlijn van toepassing en geldt dat de kwalificatie erkend is.

Stap 2: Compenserende maatregelen:

Indien de kwalificatie voldoet aan een van de criteria uit stap 1 belet dat de lidstaat niet om een compenserende maatregel op te leggen wanneer de door aanvrager gevolgde opleiding substantieel verschilt EN de ontbrekende kennis niet wordt gecompenseerd door beroepservaring.

*Stap 2a: Substantieel verschil:*

Als de lidstaat van oordeel is dat de behaalde kwalificaties niet voldoen aan de gestelde eisen, dient de lidstaat met redenen omkleed aan te geven waar de substantiële verschillen zitten. De bewijslast rust op de lidstaat, maar de aanvrager mag worden verzocht bepaalde documenten te verschaffen.<sup>32</sup>

*Stap 2b: Compensatie van het verschil via ervaring:*

Indien er substantiële verschillen zijn aangetoond, dient de lidstaat te onderzoeken of de aanvrager op een andere manier over de vereiste competenties beschikt door te vragen naar praktijkervaring of een aanvullende opleiding. De bewijslast rust op de aanvrager die dit dient aan te tonen door getuigschriften van gevolgde opleidingen en beroepservaring te overleggen.<sup>33</sup>

*Stap 3: Compenserende maatregelen:*

Indien het substantiële verschil is aangetoond EN de ervaring naar oordeel van de lidstaat onvoldoende is om het verschil te compenseren, dan mag een lidstaat overgaan tot het opleggen van een compenserende maatregel. De compenserende maatregel is, naar keuze van de aanvrager, een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid. Oostenrijk, Frankrijk, Italië en Duitsland hebben aan de Europese Commissie om 'toestemming' gevraagd of zij wat betreft de skisport de aanvrager geen keuze hoeven te geven maar de aanvrager altijd een proeve van bekwaamheid mogen voorschrijven. Onze eigen Frits Bolkestein heeft hiervoor op 25 juli 2000 akkoord gegeven onder de voorwaarde dat dit enkel kan worden opgelegd indien de vorige stappen wel zijn doorlopen.<sup>34</sup> Indien een proeve van bekwaamheid mag worden voorgeschreven dient deze proeve van bekwaamheid geschikt te zijn om

<sup>30</sup> Artikel 13 Richtlijn erkenning beroepskwalificaties.

<sup>31</sup> Men dient de situatie dan te beoordelen aan de hand van de algemene regels van het VWEU zoals besproken door het EHvJ in de zaak C-340/89 *Vlassoupoulou* (1991) ECR I-2357.

<sup>32</sup> In bijlage VII bij de nieuwe richtlijn is omschreven welke documenten hierbij moeten worden overgelegd.

<sup>33</sup> In het arrest *Vandorou e.a.*, C-422/09, C-425/09 en C-426/09, EU:C:2010:732, punt 69 oordeelde het EHvJ: "Daar elke praktijkervaring bij de uitoefening van verwante activiteiten de kennis van een aanvrager kan

vergroten, moet de bevoegde autoriteit rekening houden met elke praktijkervaring die nuttig is voor de uitoefening van het beroep waartoe om toegang wordt verzocht. Welke waarde juist aan die ervaring moet worden gehecht, moet door de bevoegde autoriteit worden beoordeeld aan de hand van de specifieke taken die zijn verricht, de kennis die bij het verrichten van die taken is verworven en toegepast, en de aan de betrokkene toevertrouwde verantwoordelijkheid en mate van onafhankelijkheid"

<sup>34</sup> Europese Commissie: Markt/D4/8339/2000-FR.



de vastgestelde verschillen te toetsen die niet zijn opgeheven door eigen ervaring. De Franse of Oostenrijkse autoriteit zal het standpunt innemen dat de buitenlandse opleiding onvoldoende tijd heeft besteed aan de training van hogere technieken en technieken bij hogere snelheid. De geschikte proeve van bekwaamheid is in dat geval de Eurotest. Daarnaast zal de Eurosecurity geschikt zijn indien er een substantieel verschil is vastgesteld in competenties op het gebied van off-piste begeleiding. Of dit daadwerkelijk geschikte maatregelen zijn wordt onder punt V van dit artikel nader besproken.

In de praktijk vragen overigens zowel de autoriteiten in de Oostenrijkse deelstaten als in Frankrijk (maar ook in Nederland) informatie over de opleidingsduur en inhoud en informatie over de aanvullende ervaring bij het aanvraag/meldingsformulier. Dit is toegestaan volgens de administratieve best practice bepalingen die zijn opgesteld door de Europese Commissie inzake de erkenning van beroepskwalificaties.<sup>35</sup> Als de aanvrager de informatie over de opleiding niet kan leveren dan dient de lidstaat dit zelf te onderzoeken. De 'best practice' is natuurlijk dat een land het niet aan de aanvrager vraagt, maar meteen via het zogenaamde IMI-informatiesysteem<sup>36</sup> bij de lidstaat opvraagt. De informatie over de eigen ervaring behoort de aanvrager ook te kunnen leveren nadat er een substantieel verschil is aangetoond.

Voor snowboarders geldt in hoofdlijnen hetzelfde. In sommige landen zoals Frankrijk waar geen apart snowboarddiploma bestaat, krijgen zij een gedeeltelijke erkenning. De proeve van bekwaamheid dient logischerwijs te zijn gericht op het snowboarden.

### **Overige vereisten voor dienstverlening**

Naast de beroepskwalificatie of opleiding kan de ontvangende lidstaat ook andere eisen stellen aan de dienstverlener die zich vestigt of diensten uitvoert in de ontvangende lidstaat waaronder:

- Bewijs van nationaliteit
- Beroepsaansprakelijkheidsverzekering
- Uittreksel van de onderneming (KvK)
- Verklaring van goed gedrag
- Medische fitheid
- Voldoende taalkennis

<sup>35</sup> Gedragscode nationaal administratieve praktijken richtlijn 2005/36/EG. Publicatieblad L255 - 30.9.2005.

<sup>36</sup> IMI is een Europees informatie systeem waarmee autoriteiten van lidstaten onderling kunnen communiceren.

<sup>37</sup> Artikel 1 e van de Richtlijn erkenning Beroepskwalificaties zegt:

„gereguleerde opleiding”: elke opleiding die

Het bovenstaande mag worden gevraagd voor zover dit ook wordt gevraagd van eigen onderdanen van de lidstaat. Ook mag worden opgelegd dat de dienstverlener informatie over zijn adres en de beroepsaansprakelijkheidsverzekering (verzekeraar en contractnummer) uit eigen beweging voorafgaand aan de dienstverlening mededeelt aan zijn klanten.

Vertalingen van documenten mogen worden gevraagd voor zover dat nodig is voor de beoordeling. Beëdigde vertalingen mogen enkel worden verlangd voor de essentiële documenten zoals de beroepskwalificatie.

Er mogen kosten voor de aanvraag in rekening worden gebracht. Deze kosten mogen de werkelijke kosten niet overschrijden. Ter indicatie: Skilehrerverband Vorarlberg rekent geen kosten indien het verzoek direct kan worden toegewezen (lees: de aanvrager bezit een Staatlich skidiploma of een Eurotestbewijs). Dient de aanvraag te worden verwezen naar de beoordelende autoriteit van Land Vorarlberg voor een toetsing van het diploma dan wordt 130 euro plus 4 euro per ingediend A4 in rekening gebracht.

### **III - DE NEDERLANDSE OPLEIDING**

Bekijken we de bovenstaande stappen voor de Nederlandse skileraaropleiding dan speelt een vergelijkbare situatie als in de zaak van Simon Butler: is de Nederlandse opleiding gereguleerd?<sup>37</sup> De NSkiV-opleiding is niet opgenomen in het Centraal register beroepsopleidingen dat is ingesteld bij de Wet educatie en beroepsonderwijs. De NSkiV-opleiding is wel gebaseerd op de Kwalificatiestructuur Sport van de NOC-NSF. De NOC-NSF is formeel aangewezen als bevoegde instantie om sportopleidingen te reguleren. De NOC-NSF toetst de NSkiV-opleiding aan het kwalificatiekader en deze erkent de opleiding. Dat pleit ervoor dat ook Nederland een gereguleerde opleiding heeft. Om dit aantoonbaar te maken is het van belang dat dit door de bevoegde autoriteit (NOC-NSF) op schrift wordt gesteld zodat de aanvrager hierover kan beschikken en zodat dit via het IMI-systeem kan

specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep gericht is en die uit een studiecycclus bestaat die eventueel met een beroepsopleiding, een beroepsstage of praktijkervaring wordt aangevuld. De structuur en het niveau van de beroepsopleiding, de beroepsstage of de praktijkervaring worden in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat vastgesteld of door een daartoe aangewezen autoriteit gecontroleerd of erkend.

worden gecommuniceerd. Er is een belang om aan te tonen dat Nederland een gereglementeerde ski-opleiding kent en dat dit breed bekend is (in het bijzonder bij de buitenlandse beoordelende instanties). Indien de opleiding niet als een gereglementeerde opleiding wordt beschouwd zou dat betekenen dat om te vallen onder de automatische erkenning van de richtlijn de aanvrager naast de B-opleiding eveneens 12 maanden (3 seizoenen) aantoonbare ervaring dient te hebben opgedaan in de laatste 10 jaar.<sup>38</sup>

Ervan uitgaande dat wordt aangenomen dat de Nederlandse opleiding gereglementeerd is, zullen er waarschijnlijk wel substantiële verschillen worden aangetoond tussen het Nederlandse B diploma en het vereiste Franse of Oostenrijkse diploma die het zelfstandig lesgeven toelaat. De instructeur zal van goede huize moeten komen om aan te tonen dat hij of zij deze verschillen goed maakt met persoonlijke ervaring. De instructeur die hierin slaagt zal bijvoorbeeld al seizoenen lesgeven in de Alpen, racecamps volgen en meerdere snow safety modules bij het Snow Safety Center hebben gevolgd.

#### **Praktische waarde**

Ondanks dat het Europese recht de bovenstaande erkenningsstructuur voorschrijft, ligt het niet in de lijn der verwachting dat de Franse (of Oostenrijkse) autoriteiten skileraren met een skileraar B diploma die geen Eurotest hebben behaald een erkenning zullen verlenen.<sup>39</sup> Een dergelijke erkenning zonder Eurotest zal hard bevochten moeten worden. Als individu is het verstandiger en vooral leuker om de tijd en moeite te steken in een training voor de Eurotest in plaats van het doorlopen van vele gerechtelijke procedures. Collectief dient er wel voor de belangen van de Nederlandse skileraar te worden opgekomen.

#### **IV - EUROTEST, ISIA-TEST & COMMON TRAINING TEST**

De Eurotest is door Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Duitsland en nog enkele landen geaccepteerd als onderdeel van de te behalen standaard om zelfstandig skiles te mogen geven.<sup>40</sup> Dit is als testcase in samenspraak met de Europese Commissie gebeurd.

<sup>38</sup> Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de 12 maanden ervaring in alpine terrein moet worden opgedaan indien de aanvrager in alpine terrein wenst te werken.

<sup>39</sup> Ook de status van de Snowpro's leden die voor 2013 hun volledige B opleiding hadden afgerond en een ISIA-card hebben, zal niet zonder Eurotest worden erkend op basis van de toegekende ISIA-card. De houders van deze ISIA-Card hebben zonder Eurotest geen MoU zegel. Dat is dus vergelijkbaar met de situatie van Simon Butler.

Heeft een skileraar de Eurotest behaald dan mogen er afhankelijk van het land ook enkele leraren onder zijn of haar toezicht lesgeven die niet volledig gekwalificeerd zijn. In dezelfde periode heeft de ISIA wereldwijd de iets lichtere ISIA-test ontwikkeld als criterium voor mondiale wederzijdse erkenning. Het doorvoeren van die test heeft bijgedragen aan het vertrek van Italië, Frankrijk en Oostenrijk (met uitzondering van Vorarlberg) uit de ISIA. Het behalen van de ISIA-test dan wel het bezit van een ISIA-card geeft zodoende geen erkenning volgens die landen.<sup>41</sup>

Thans is de Europese Commissie met de lidstaten een vervolg op de MoU-erkenning via de Eurotest aan het ontwikkelen. De herziene richtlijn erkenning beroepskwalificaties biedt hier de mogelijkheid toe via een Common Training Test en de Europese Beroepskaart. Deze beroepskaart is al in gebruik bij berggidsen en vormt een automatische erkenning en neemt een hoop administratieve lasten weg. De Europese Beroepskaart is een mooi initiatief, maar de eerste vooruitzichten zijn dat de Common Training Test bijna net zo zwaar wordt als de Eurotest. Dan zullen maar weinig Nederlandse skileraren er baat bij hebben. Ook blijkt uit het ontwerp van de verordening die de Common Training Test reguleert dat de test enkel toegankelijk wordt voor skileraren met de hoogste nationale kwalificatie. De skileraar B mag dus wel deelnemen, een Landes-leraar niet.<sup>42</sup>

#### **V – NOOT AUTEUR**

Voor skileraren vormen de Eurotest en het administratieve proces een te hoge en ongerechtvaardigde barrière om in het buitenland les te geven. Binnen dit stelsel kunnen feitelijk slechts die skileraren zelfstandig lesgeven die de Eurotest reeds behaald hebben of beschikken over het hoogste erkende ski-diploma van het land waarin zij les geven. Zeer bekwame en goed opgeleide instructeurs met een volledig skileraar B diploma wordt op deze wijze een basisrecht binnen de EU ontzegd omdat het administratieve meldings- en erkenningsproces, zonder

<sup>40</sup> Memorandum of Understanding establishing a Pilot Project for a Professional Card to be issued to Ski Instructors in the European Union.

<sup>41</sup> Het behalen van de ISIA test kunt u wel aandragen als een bewijs dat u de substantiële verschillen (voor zover die al relevant zijn voor de veiligheid) met persoonlijke ervaring weet te compenseren. Bij de rechter kan dat mogelijk wel een verschil uitmaken.

<sup>42</sup> Licht hier een kans voor de Nederlandse opleiding?

het behalen van een Eurotest, zal uitmonden in een afwijzing of een gerechtelijke procedure.

In collectief verband (en bij de rechter) is de procedure en de Eurotest weldegelijk aan te vechten. Het Europese Hof heeft aangegeven dat maatregelen die de grensoverschrijdende vestiging en dienstverlening hinderen, zelfs indien deze niet-discriminerend zijn, niet verder mogen gaan dan nodig is voor het gerechtvaardigde belang dat deze maatregel dient. Het belang van de veiligheid van de gast die op de piste les krijgt is er niet mee gediend dat de Eurotest of de Euro-security wordt behaald. Die competenties leiden niet tot meer veiligheid on-piste. Off-piste is dat een ander verhaal en is de strenge techniektest en de Euro-security veel eerder gerechtvaardigd en proportioneel.<sup>43</sup>

Door het splitsen in een on-piste en een off-piste kwalificatie kan aan het belang van de migrerende skileraar en het belang van de gast tegemoet worden gekomen. De exacte eisen zullen nader besproken moeten worden, maar de on-piste skileraar kan waarschijnlijk volstaan met een niveau dat thans geldt voor het verkrijgen van de ISIA stamp (volledig skileraar B). De off-piste instructeur dient wel de hogere standaard van de Eurotest te behalen (of beter nog, om op een lijn met de andere ISIA landen te zitten, een toets met criteria gelijk aan de ISIA-test).

De periode waarin input voor de Common Training Test kon worden geleverd bij de Europese Commissie is reeds voorbij. Snowpro's en andere nationale verenigingen voor skileraren hebben gepleit tegen de hoge eisen van de Eurotest. Gezien de inhoud van het eerste conceptdocument is meer tegengeluid een absolute noodzaak om tot een werkelijke verandering te komen. Ondanks dat de fase van input officieel gesloten is, mag dat mijns inziens Snowpro's er niet van weerhouden om alsnog via een lobby en/of via een petitie voor een tweedeling in de skileraarkwalificatie te pleiten en partnerlanden te vinden die hierachter staan.

Wie denkt dat het thans niet urgent en relevant is actie te ondernemen omdat we als skibranche weinig problemen ondervinden in Oostenrijk en Frankrijk, miskent dat veel instructeurs en organisaties het lesgeven in Frankrijk mijden<sup>44</sup> en dat in Oostenrijk weinig verhalen de pers halen omdat er geen gevangenisstraf op de overtreding staat en de opsporing onvoldoende adequaat is. In de toekomst kan dat

uiteeraard veranderen en dan staan we als Nederlandse skibranche voor een groot gedeelte buitenspel omdat er onvoldoende skileraren een erkende kwalificatie hebben om zelfstandig les te geven. Betroffenen zijn Nederlandse skischolen die in het buitenland les geven, rollerbanen met een jaarlijks uitje met gasten, reisorganisaties die zelf les geven, scholen en opleidingen die instructeurs wel een vergoeding (hoger dan de daadwerkelijke onkosten) geven, race-organisaties, skiclubs die hun race-trainer een vergoeding geven en de skileraaropleiding zelf. Men dient goed te bedenken wat het betekent als de instructeurs dienen te voldoen aan het huidige vereiste niveau. Iedere skileraar die grensoverschrijdend diensten verleent en niet voor een in dat land gevestigde skischool werkt, dient te worden aangemeld. Als men dat consequent zou doen dan zou de omvang van het probleem duidelijk worden. Er zouden zeer veel afwijzingen volgen want er zijn maar weinig Nederlands opgeleide skileraren die de Eurotest hebben behaald en ook de grote groep anwärters en landesleraren worden niet erkend als zelfstandige instructeurs.

Welke richting het op gaat zal spoedig duidelijk worden. Vooralsnog is de Eurotest of het hoogste diploma van de lidstaat waar de les wordt gegeven de enige route om als zelfstandig skileraar commerciële skilessen te geven in Frankrijk en Oostenrijk zonder het risico te worden opgepakt of een boete te krijgen. Het is een onwettige en onrechtvaardige situatie die hopelijk door de Europese Commissie wordt opgeheven. Dat gebeurt alleen als er Europabreed een sterke lobby tegen het huidige voorstel kan worden gerealiseerd. Volgen we niet die route dan blijft de huidige situatie waarin de dienstverlening doorgaans niet wordt gemeld voortbestaan totdat Oostenrijk strenger gaat controleren en sanctioneren. Komt het zover, dan zullen de instructeurs en de organisaties hun standpunt bij de rechter mogen bepleiten.<sup>45</sup>

---

**Disclaimer:** Om het verhaal leesbaar te houden voor de doelgroep zijn niet alle juridische aspecten en details beschreven. Ondanks dat het artikel met de uiterste zorgvuldigheid is samengesteld, staat Kompas Juristen niet in voor de juistheid van de inhoud of de toepassing in een individueel geval.

**Advies:** Voor toegespitst advies voor organisaties en bij juridische procedures kunt u contact opnemen via [info@kompasjuristen.nl](mailto:info@kompasjuristen.nl)

---

<sup>43</sup> Ook al kan men zelfs in dat geval bepleiten dat een beoordeling van off-piste skitechniek relevanter zou zijn.

<sup>44</sup> Er zijn ook uitzonderingen die (tegen de wet in) uit commercieel oogpunt worden gedoogd.

<sup>45</sup> Het Europese recht vormt dan de basis van de verdediging mits de organisatie op de juiste wijze is ingericht.