

Vergaderjaar 2016–2017

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2315**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling hervormingsaanbevelingen gereguleerde beroepen; (Kamerstuk 22 112, nr. 2313)

Fiche: Richtlijnhandhaving notificatieverplichting onder de dienstenrichtlijn; (Kamerstuk 22 112, nr. 2314)

Fiche: Richtlijn proportionaliteitstoets gereguleerde beroepen;

Fiche: Richtlijn en verordening Europese e-kaart voor diensten.  
(Kamerstuk 22 112, nr. 2316)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## **Fiche: Richtlijn proportionaliteitstoets gereguleerde beroepen**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
10 januari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2016) 822
- d) *EUR-Lex*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484311061408&uri=COM:2016:822:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
SWD(2016) 463
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*  
artikel 46, 53, lid 1, en 62 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel is een onderdeel van het dienstenpakket, een pakket met vier wetgevende voorstellen en een mededeling ter implementatie van de interne marktstrategie.<sup>1</sup> Deze strategie heeft de Commissie in oktober 2015 gepresenteerd welke optimale randvoorwaarden voor een versterkte interne markt dient te scheppen.

Doel van dit voorstel is een objectieve, betrouwbare en uitvoerige Europese ex-ante proportionaliteitstoets vast te stellen met duidelijke minimumcriteria zodat lidstaten een vergelijkbare aanpak hanteren voorafgaand tot het overgaan van vaststelling van nieuwe gereguleerde beroepen, nieuwe reglementering rondom toegang tot en uitoefening van een activiteit, en/of bij het herzien van bestaande wet- en regelgeving omtrent gereguleerde beroepen. Dit moet leiden vaststelling van disproportionele maatregelen voorkomen door:

- te zorgen voor objectievere, uitvoerigere en beter vergelijkbare proportionaliteitstoetsen;
- te waarborgen dat de regels voor alle nationale autoriteiten op gelijke wijze worden toegepast;
- te verlangen dat solide bewijsmateriaal wordt voorgelegd en de belanghebbenden bij de beleidsvorming worden betrokken;
- innovatie te stimuleren en erop toe te zien dat de regels door middel van periodieke evaluaties actueel blijven; en
- de analyses publiekelijk toegankelijk te maken, waardoor consultatie met stakeholders en andere lidstaten mogelijk is.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2029

De toets wordt gehanteerd bij de invoering of bij de herziening van vereisten met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep in de zin van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, zoals geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties. Het voorstel moet ertoe leiden dat lidstaten beter gaan wetgeven zodat voorkomen wordt dat disproportionele voorschriften worden aangenomen. Dit moet de versnippering van de interne markt voor diensten tegengaan.

Volgens het Verdrag is de reglementering van professionele dienstverlening het recht van de lidstaten. Zij bepalen zelf of het nodig is om in te grijpen en voorschriften of beperkingen vast te stellen voor de toegang tot of de uitoefening van een beroep, zolang het non-discriminatoire en proportionele regels zijn. Het voorstel tast, aldus de Europese Commissie, de bevoegdheid van lidstaten om beroepen te reglementeren niet aan. In de wijze waarop en op grond waarvan er wordt gereguleerd verschilt per lidstaat, per dienst en per beroep. Dit bleek ook uit de wederzijdse evaluatie van gereguleerde beroepen uit 2015, een verplichting uit de herziening van richtlijn 2005/36/EG (hierna: richtlijn erkenning beroepskwalificaties). De Commissie stelt dat de wederzijdse evaluatie heeft laten zien dat regelgeving niet altijd op een gedegen en objectieve analyse is gebaseerd of op een open en transparante wijze worden aangenomen. De huidige ongelijke toetsing van de reglementering van beroepen in de EU heeft volgens de Commissie dan ook een negatief effect op de verrichting van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars binnen de EU. Een verplicht te doorlopen gemeenschappelijke EU-brede proportionaliteits-toets, wat dit voorstel voor ogen heeft, moet door de lidstaten op vergelijkbare wijze worden toegepast. De toets is een consolidatie van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de proportionaliteit van vereisten waardoor de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen wordt beperkt.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment schetst de context waarin het voorstel gedaan wordt. Het geïdentificeerde probleem is de aanneming van disproportionele reglementering bij beroepen in de lidstaten en de daarmee gepaarde barrière verhogende effecten binnen de interne markt voor diensten. Volgens de Commissie komt regelgeving omtrent gereguleerde beroepen vaak tot stand zonder dat daaraan een grondige analyse ten grondslag ligt of daarvoor transparante procedures worden gevolgd. Maatregelen van de lidstaten alleen zijn volgens het impact assessment niet voldoende bevonden om een samenhangend EU-rechtskader te waarborgen en de door de nationale autoriteiten ondervonden bestaande problemen aan te pakken. Het doel zou vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter op EU-niveau kunnen worden gerealiseerd door de invoering van een gemeenschappelijke en vergelijkbare EU-brede proportionaliteitstoets.

De volgende beleidsopties zijn overwogen door de Commissie:

1. Aanbevelingen doen en uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten met het oog op de vaststelling van een EU-brede proportionaliteitstoets voor gereguleerde beroepen, wat meerdere opties zou kunnen omvatten;
2. a) vaststelling van minimumcriteria voor de uitvoering van proportionaliteitscontroles op basis van en tot aanvulling van de rechtspraak, en door waarborging van transparantie bij de beoordelingen door de lidstaten d.m.v. een bindend instrument (richtlijn);  
b) dezelfde aanpak als bij optie 2a in de vorm van een aanbeveling;

3. a) opnemning van meer procedurele aspecten naast die van optie 2a, zoals consultaties en periodieke evaluatie, d.m.v. een bindend instrument (richtlijn);  
b) dezelfde aspecten als bij optie 3a in de vorm van een aanbeveling.
- De keus van de Commissie is gevallen op optie 3a.

Zowel de probleemstelling als de oplossingsrichting die de Commissie uiteenzet zijn herkenbaar vanuit de Nederlandse praktijk. De probleemstelling komt overeen met het beeld dat nationaal naar voren kwam ten tijde van de ontwikkeling van het Nationaal Actieplan (NAP). Toen werd duidelijk dat er in Nederland geen kader bestond aan de hand waarvan een afweging gemaakt werd of het invoeren van beroepsreglementering proportioneel was. Naar aanleiding van dit NAP is aan het Integraal Afwegingskader (IAK) een onderdeel toegevoegd voor het reglementeren van beroepen, zoals hieronder nader toegelicht. Niet alle lidstaten kennen een afwegingskader gereguleerde beroepen en de inbedding in hun wetgevingsproces. Volgens de Commissie bestaat dit alleen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland. Aansporing door de Commissie en door andere lidstaten middels *peer pressure* heeft tot op heden weinig tot geen effect gehad op de handelwijze van lidstaten ten aanzien van het aannemen van proportionele beroepsreglementering. Dit is reeds een verplichting uit de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, maar de Commissie constateert nog altijd dat lidstaten hier niet aan voldoen omdat er geen dwang bestaat de noodzakelijke analyse uit te voeren. Het kabinet deelt de analyse dat een optionele route geen oplossing biedt voor het probleem van lidstaten die nalaten een proportionaliteitstoets uit te voeren.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland, als sterk internationaal georiënteerde economie, heeft zich altijd voorstander getoond van een diepere en eerlijkere interne markt in Europa. Voor het kabinet is het versterken van de interne markt daarom een prioriteit. Volgens het kabinet ligt er met name op het gebied van diensten nog een groot onbenut economisch potentieel. Op Europees niveau wenst Nederland dan ook een ambitieuze aanpak voor de verdere versterking van de interne markt.

In Nederland is momenteel al sprake van een ex-ante beoordeling van proportionaliteit beroepsreglementering. Die is van toepassing bij evaluaties van bestaande en bij invoering van nieuwe beroepsreglementering. Dit komt voort uit het Nationaal actieplan (NAP) gereguleerde beroepen.<sup>2</sup> Dit actieplan bevatte drie sporen:

1. Allereerst werd een kader geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke gevallen (nieuwe) beroepsreglementering noodzakelijk en proportioneel is.
2. Ten tweede gaf het aan bij welke beroepen het kabinet ruimte zag om (onderdelen van) bestaande beroepsreglementering op termijn te heroverwegen.
3. Ten derde werd aangegeven wat de inzet is richting andere lidstaten en waar mogelijkheden waren voor modernisering en vervolmaking van de interne markt.

Het NAP kent een afwegingskader gereguleerde beroepen, welke onderdeel is van het Integraal Afwegingskader (IAK). Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en

<sup>2</sup> Kamerstuk 24 036, nr. 409

goede regelgeving moeten voldoen. Deze normen zijn vastgesteld door het kabinet. Het IAK wordt doorlopen door beleidsmedewerkers bij nieuwe beleidsvoorstellen of majeure wijzigingen in beleid en wetgeving, waarbij de beantwoording van de vragen van het IAK opgenomen wordt bij de aanbidding aan voorportalen en onderraden. Tevens speelt het NAP een rol bij de toelichting van een concreet voorstel. Daarmee kent Nederland al een vorm van proportionaliteitstoetsing. Het IAK is niet juridisch verplicht, maar een Rijksbrede beleidsafpraak, voortvloeiend uit de werk- en groeibrief van het huidige kabinet.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het dienstenpakket past goed in het Nederlandse beleid ten aanzien van de interne markt. Zo pleit Nederland al langer voor betere regelgeving waarbij alleen proportionele, noodzakelijke en non-discriminatoire regels worden vastgesteld op grond van dwingende reden van algemeen belang. De samenhang van de verschillende voorstellen is volgens Nederland dan ook de kracht van het gehele pakket.

Het kabinet is voorstander van het in EU-verband ontwikkelen van een analytisch afwegingskader waarvan lidstaten gebruik kunnen maken in geval van het vaststellen van nieuwe regelingen of ingrijpende en beperkende wijzigingen van bestaande regelgeving over wettelijk gereguleerde beroepen. Het instellen van proportionele beroepsreglementering is reeds een verplichting uit de richtlijn erkenning beroepsqualificaties (artikel 59 lid 3). Dit voorstel biedt een meer uniforme aanpak die door alle lidstaten gehanteerd kan worden, waarbij de hoop is dat alle lidstaten op den duur weloverwogen wet- en regelgeving zullen hanteren ten aanzien van gereguleerde beroepen. Zoals de Commissie ook schetst in het impact assessment, kennen slechts 4 uit de 28 lidstaten een min of meer vergelijkbare proportionaliteitstoets. Het onderhavig voorstel kan andere lidstaten stimuleren om een vergelijkbare werkwijze te hanteren. Dit is in het belang van niet alleen de verdere verdieping van de interne markt, maar ook van de Nederlandse dienstverrichter/beroepsbeoefenaar voor wie de markttoegang van hun eigen beroep en dienstverrichting in andere lidstaten lastig is. Volgens het kabinet draagt de ontwikkeling van een dergelijk analytisch afwegingskader op EU-niveau daarom bij aan een diepere en eerlijkere interne markt. Het kabinet heeft dan ook een positieve grondhouding ten opzichte van het bindende karakter van het voorstel. Dit bindend afwegingskader kan volgens Nederland lidstaten daarom helpen een bewuste afweging te maken of bepaalde eisen nodig zijn om publieke belangen te borgen die met de dienstverlening zijn gemoeid. Zo laat de Europese praktijk, ook binnen de kaders van het Europees Semester, zien dat aanbevelingen van de Commissie niet goed worden opgevolgd door de lidstaten aangezien lidstaten niet verplicht zijn aanbevelingen op te pakken en deze te implementeren.

De Commissie baseert zich met dit voorstel voor een proportionaliteitstoets op het afwegingskader gereguleerde beroepen, zoals dat is opgenomen in het IAK en tevens is uitgewerkt samen met gelijkgezinde lidstaten in het kader van het Frontrunnersinitiatief. Het kabinet constateert een sterke relatie tussen de criteria waar volgens het voorstel rekening mee gehouden moeten worden bij de proportionaliteitsbeoordeling (artikel 6 in het voorstel) en het Nederlandse afwegingskader gereguleerde beroepen plus bijbehorende uitgangspunten dat Nederland heeft ontwikkeld. Zo stelt het voorstel dat rekening gehouden moet worden met de aard van de risico's die verbonden zijn aan de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Bij doelstellingen van algemeen belang valt onder meer te denken aan de impact voor de

volksgezondheid en de veiligheid van burgers. Het gaat primair om de risico's voor consumenten, beroepsbeoefenaars<sup>3</sup> en derden. Dat kan vergeleken worden met de vragen B t/m E in het afwegingskader<sup>4</sup> die beoordelen wie welke risico's ervaart en of er externe gevolgen zijn («derden»). Andere voorbeelden van overeenkomsten zijn dat zowel het voorstel als het Nederlandse afwegingskader er op zien dat overwogen wordt of andere maatregelen (bijvoorbeeld kwaliteitsvoorschriften, procesregulering) ook kunnen voldoen, dat een gereserveerde activiteit zo beperkt mogelijk wordt vormgegeven en dat de vereisten aan bijvoorbeeld opleiding of ervaring in verhouding staan tot de omvang van de gereserveerde activiteit.

Zoals ook aangegeven in het NAP, is het kabinet van mening dat modernisering van deze eisen de werking van de arbeidsmarkt kan verbeteren, kan zorgen voor een betere verhouding van prijs en kwaliteit van diensten, de mobiliteit tussen lidstaten kan bevorderen, en zo het groeivermogen van de Nederlandse en Europese economie kan vergroten. Voor Nederland als open economie is het van groot belang dat wordt gewerkt aan modernisering van eisen aan gereguleerde beroepen en erkenning van de kwalificaties van beroepsbeoefenaars opdat de werking van de interne markt wordt verbeterd.

Voor wat betreft de implementatie van deze richtlijn, zal Nederland inzetten dat de staande werkwijze met het IAK stand houdt. De Nederlandse inzet zal zich richten op het verduidelijken en waar nodig aanpassen van de tekst, de handhaafbaarheid en het vergroten van de transparantie tussen de lidstaten onderling en richting stakeholders. Verder zal Nederland inzetten op het bevorderen dat de richtlijn zo veel mogelijk aansluit bij het reguliere proces van de totstandkoming van wet- en regelgeving in Nederland. Er zal worden bevorderd dat, evenals bij de toepassing van het IAK het geval is, verplichte proportionaliteitstoetsen niet hoeven te worden opgesteld in geval van niet-essentiële of niet-beperkende aanpassingen in de beroepsregulering, bijvoorbeeld niet in geval van mineure wijzigingen van de beroepsregulering of wanneer wijzigingen in regelgeving voortvloeien uit internationale verplichtingen. Voorts wordt in het voorstel gesteld dat de proportionaliteitstoets onafhankelijk en objectief dient te worden uitgevoerd en daarbij een beroep moet worden gedaan op onafhankelijke controleorganen. Nederland zal zich ervoor inzetten dat er geen nieuwe controleorganen in Nederland moeten worden ingesteld en de Nederlandse praktijk conform het IAK gehandhaafd kan worden, waarbij de opsteller van nieuwe regelgeving zelf de evenredigheid daarvan, zonodig in overleg met derden beoordeelt.

Ook heeft het kabinet vragen bij de wijze van consulteren van belanghebbenden zoals verwoord in artikel 9. Het kabinet zal hieromtrent om opheldering vragen.

Voor wat betreft de voorgeschreven meldplicht zal Nederland ervoor waken dat dit geen vertragende effecten heeft op de vaststelling van regelgeving dan wel gevolgen voor de toepasselijkheid.

<sup>3</sup> Zoals de risico's in verband met gezond en veilig werken.

<sup>4</sup> B. Zijn de consequenties van een onwenselijke uitkomst in voldoende mate bij de beoefenaar te leggen?

C. Zijn de vaardigheden van de beoefenaar voldoende bepaalbaar en zijn er geen externe gevolgen?

D. Zijn er grote negatieve externe gevolgen en betreft de klant deze onvoldoende in zijn afweging?

E. Zijn er grote negatieve gevolgen voor de klant?

Tenslotte zal het kabinet in zijn inzet waar mogelijk tevens rekening houden met de structuur van zelfregulerende autonomie van publiekrechtelijke beroepsorganisaties zoals momenteel in Nederland gangbaar is.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Veel lidstaten hebben een positieve grondhouding ten opzichte van het onderliggend doel van dit voorstel. De Raad heeft in het verleden vaak oproepen gedaan tot meer guidance van de Commissie over de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel bij de reglementering in de dienstensector. Enkele lidstaten staan kritisch tegenover het voorstel o.a. vanwege het bindend karakter van het voorstel. Een grote meerderheid verwelkomt juist het wetgevend karakter van het onderhavig voorstel.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid*

De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, tweede lid, onderdeel a, VWEU). Het voorstel kent als rechtsgrondslag de artikelen 46, 53, lid 1, en 62 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis voor het voorstel.

*b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De interne markt vormt de kern en basis van de Europese integratie. Grensoverschrijdende problemen en belemmeringen die zich op de interne markt voordoen zijn meestal het gevolg van verschillen in nationale regulering door de lidstaten. Als de lidstaten dezelfde proportionaliteitstoets zouden doorlopen met een vaste set aan criteria voorafgaand aan reglementering, dan zou het tot een resultaat kunnen leiden dat de lidstaten ook tot een meer vergelijkbare manier van beroepsreglementering zullen komen. De verplichte proportionaliteitstoets raakt niet aan de nationale competentie van beroepsreglementering; het is een te hanteren instrument in het wetgevingsproces indien de lidstaat wenst te reglementeren.

*c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel in beginsel positief. De lidstaten staan vrij hoe zij de bepalingen uit de richtlijn zullen omzetten en uitvoeren.

Het na te streven doel is een Europees gemeenschappelijk proportionaliteitstoets te hanteren voorafgaand aan de vaststelling van de reglementering. Indien de hantering van zo'n proportionaliteitstoets vrijblijvend zou zijn, dan zou het aan zijn doel voorbij gaan met als gevolg dat de huidige praktijk van ongelijke toetsing van proportionaliteit zou blijven bestaan, en daarmee de regelgevende barrières in stand houden in de interne markt voor diensten. Dit kent negatieve consequenties op de economie in ruimere zin in de EU, de verrichting van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars. Het kabinet deelt de onder 2b weergegeven analyse van de Commissie dat een optionele route geen oplossing biedt voor het probleem van lidstaten die nalaten een proportionaliteitstoets uit te voeren. Daarom steunt Nederland ook het wetgevend karakter van het onderhavig voorstel, en begrijpt zij de keuze van de Commissie voor een richtlijn.

Nederland acht het niet proportioneel dat de toets zoals voorgesteld door de Commissie moet worden toegepast in het geval van mineure wijzigingen van de beroepsregulering, zoals dat nu uit het voorstel lijkt te volgen. Voor de beoordeling van de uiteindelijke proportionaliteit is het van belang dat de uitwerking zo goed mogelijk aansluit bij reguliere processen van vaststelling van regelgeving in Nederland en aanpassing van de huidige procedures zo veel mogelijk te voorkomen. Hoewel het belang van het verbeteren van de brede Europese interne markt voor diensten en daarmee de brede toepassing van het instrument in Nederland en de EU voor het kabinet zwaarwegend is, is het kabinet zich in de beoordeling van de proportionaliteit bewust van de belangen van de Nederlandse autonome beroepsorganisaties met een eigen verordenende bevoegdheid.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Geen.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Geen.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

### *d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De Commissie verwacht in het impact assessment een lichte stijging in administratieve lasten; het voorstel verplicht de lidstaten tot het indienen van een uitgebreide toelichting in hoeverre de reglementering voldoet aan de proportionaliteitstoets.

### *e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Het voorkomen van disproportionele beroepsreglementering en het streven naar een zo licht mogelijke reglementeringsregime zal leiden tot betere markttoegang van nieuwe beroepsbeoefenaren, met als gevolg dat er meer concurrentie ontstaat in de dienstensector. De consument kan op zijn beurt profiteren van lagere prijzen en hoger aanbod. De Commissie hoopt dat ondernemers en consumenten baat zullen hebben bij meer transparantie van nationale beroepsreglementering, hetgeen het tijdig opsporen van verstoringen van regelgeving voor de interne markt zou vergemakkelijken. Stakeholders en andere lidstaten krijgen inzage in en kunnen commentaar leveren op de door een lidstaat gemelde aanpassingen aan de reglementering van beroepen in de databank met gereglementeerde beroepen als bedoeld in artikel 59, lid 1, van richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Hiermee krijgen stakeholders meer inspraak in het regelgevend kader van lidstaten. De Commissie stelt dat disproportionele reglementering in beroepen in de lidstaten kunnen leiden tot een Europese economie die minder open en geïntegreerd is, een verhoging van prijzen en vermindering van keuze voor consumenten. Verwachting van dit voorstel is dat het zal bijdragen aan een meer concurrerende en beter geïntegreerde dienstenmarkt in de EU ten gunste van zowel consumenten als ondernemers.

## 6. Implicaties juridisch

### *a. Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Hoewel de grondhouding ten opzichte van de richtlijn positief is gelet op de nagestreefde verbetering van de interne markt, behoeven veel artikelen van de richtlijn nadere verduidelijking en toespitsing. Zo is de reikwijdte van het voorstel onduidelijk waarbij toepassing op een aantal gevallen niet wenselijk zou zijn. Te denken valt aan mineure wijzigingen of wijzigingen in regelgeving die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Ook is onduidelijk in hoeverre het voorstel consequenties heeft voor ingediende amendementen en het noodzaakt tot het instellen van nieuwe instanties.

Niet duidelijk is welke procedures de Commissie precies voor ogen heeft bij de artikelen 4 (ex ante-beoordeling van nieuwe maatregelen), 7 (informatie en betrokkenheid van belanghebbenden) en 9 (transparantie over aangenomen reglementering) en zijn er mogelijk doublures met de dienstenrichtlijn en de richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Laatstgenoemde richtlijn kent een bepaling (artikel 59, lid zes en zeven), waarin reeds een transparantieverplichting is opgenomen. Ook is het op grond van de huidige tekst in artikel 7 onduidelijk wat de lidstaten dienen te doen met de inbreng van de belanghebbenden. Daarnaast is artikel 9 niet duidelijk of de richtlijn voorziet in een bepaalde procedure van kennisgeving, en wat de verplichting tot beantwoording van het commentaar van de Commissie en andere lidstaten is.

Grote delen van het voorstel verplichten niet tot het implementeren van de verplichtingen en procedures neergelegd in de richtlijn door het vaststellen van wet- en regelgeving. Het voorstel bevat namelijk normen die gericht zijn op een feitelijk handelen van overheidsinstanties die wet- en regelgeving ontwerpen en vaststellen. Uit Europese jurisprudentie volgt dat het hier gaat om bepalingen die vooral betrekking hebben op de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Europese Commissie en die derhalve niet wettelijk geïmplementeerd hoeven te worden (zie in dit verband arrest HvJEG van 24 juni 2003, Europese Commissie/Portugal, zaak C-72/02, overwegingen 19–20; arrest HvJEG van 28 april 2005, Europese Commissie/Italië, zaak C-410/03, overweging 38). Gezien het bovenstaande was de keuze voor een verordening of een aanbeveling ook mogelijk geweest. Nu het voorstel de vorm van een richtlijn kent, zal door middel van een aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving, het IAK, gerichte voorlichting en handleiding wel feitelijke uitvoering moeten worden gegeven aan het voorstel. Dit neemt niet weg dat sommige artikelen – indien deze niet worden aangepast – een wettelijke basis zullen vergen, dit betreft naar verwachting in ieder geval de artikelen 4, vijfde lid, en 7. Hiervoor zal de voorgestelde datum voor inwerkingtreding niet toereikend zijn. Het kabinet zal zich, voor zover het richtlijnvoorstel tot aanpassing van wet- en regelgeving noopt, er voor inzetten dat deze termijn verlengd wordt van 18 naar 24 maanden.

Het voorstel heeft in de huidige vorm ook consequenties voor beroepsorganisaties (PBO's) die bij publiekrechtelijke regeling een beroep kunnen reguleren. Daarbij kan worden gedacht worden aan beroepsorganisaties in de gezondheidszorg, die op grond van de Wet BIG met instemming van de Minister, de toegang tot een specialisme in de gezondheidszorg bij publiekrechtelijk besluit afhankelijk kunnen stellen van het bezit van een bepaald diploma.

Ook kan gedacht worden aan de Nederlandse orde van advocaten, de Orde van octrooigemachtigden, de Loodsencorporatie, en de Nederlandse

Beroepsorganisatie van Accountants. Deze PBO's kunnen bij verordening o.a. regels stellen met betrekking tot de toetreding van het beroep en de uitoefening van het beroep, welke kunnen vallen onder het bereik van de richtlijn. Ingeval deze PBO's bij publiekrechtelijke regeling een beroep reglementeren, zouden de lidstaten bij nieuwe of herziene regelgeving van die PBO's rekening moeten houden met het voorliggende voorstel.

*a) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Er zijn geen gedelegeerde en/ of uitvoeringshandelingen in het voorstel voorzien.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

In het voorstel zijn nog geen termijnen opgenomen. De Commissie streeft naar een korte implementatietermijn met het oog op bestaande verplichtingen en een maximaal effect van het dienstenpakket op de verdieping van de interne markt. Nederland acht een termijn van 24 maanden haalbaar en zal zich daarvoor inzetten.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat een reguliere evaluatie van de werking van de richtlijn. De eerste evaluatie is voorzien uiterlijk op 18 januari 2024 en nadien elke vijf jaar. Het voorstel voorziet de reguliere evaluatie parallel te laten lopen met de evaluatietermijn van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De Commissie verwacht in het impact assessment een lichte stijging in administratieve lasten; het voorstel verplicht de lidstaten tot het indienen van een uitgebreide toelichting in hoeverre de reglementering voldoet aan de proportionaliteitstoets.

Nederland schat de stijging met het huidige voorstel hoger in dan de Commissie, omdat het voorstel mogelijk ook op elke wijziging van toepassing zou kunnen zijn, hetgeen meer proportionaliteitstoetsen met zich mee zou kunnen brengen en afwijkt van de huidige Nederlandse praktijk. Nederland is wel reeds ervaren met het hanteren van een eigen proportionaliteitstoets bij de introductie van nieuwe beroepsregulering. Wanneer de proportionaliteitstoets alleen bij nieuwe beroepsregulering verplicht wordt gesteld kunnen de implicaties voor uitvoering en handhaving gering zijn.

Het voorstel in de huidige vorm heeft ook consequenties voor de beroepsregulering op grond van de Arbeidsomstandighedenwet die wordt vormgegeven in certificatie-eisen voor bepaalde beroepsgroepen (bijvoorbeeld beroepsduikers). Deze certificatieschema's worden opgesteld door private partijen. Het kabinet juicht deze vorm van zelfregulering toe (zie het Kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie). In de huidige vorm zou het voorstel kunnen impliceren dat bij iedere wijziging van een eis in een certificatieschema de proportionaliteitstoets moet worden uitgevoerd. Dit zou voor private partijen (waaronder certificerende instellingen) kunnen leiden tot disproportionele administratieve lasten en kosten en kan daardoor een negatief effect hebben op de uitvoering van hun taken

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.