Aan de minister van Economische Zaken
De heer V.P.G. Karremans LL.M., MSc
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR3804/2025-U122

Uw referentie

Datum
21 augustus 2025

Onderwerp
Implementatiewet Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid

Geachte heer Karremans,

Op 25 juli 2025 ontving het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de adviesaanvraag voor het wetsvoorstel *Implementatiewet Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid*. De adviestermijn eindigt op 22 augustus 2025.

Een afschrift van dit advies is gestuurd aan de staatssecretaris van Rechtsbescherming, de minister van Financiën, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, omdat het wetsvoorstel mede door hen is ondertekend.

Context

Het Europese Parlement en de Raad stelden in 2018 de zogenoemde "Proportionaliteitsrichtlijn" vast. Die richtlijn bepaalt dat beroepsreglementering passend moet zijn en het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie (EU) niet onevenredig mag bemoeilijken. De richtlijn introduceert een evenredigheidsbeoordeling die dat moet borgen.

Nederland implementeerde de richtlijn door aanpassing van het Beleidskompas. Dat bevat sindsdien een onderdeel over de beroepsreglementering en de evenredigheidsbeoordeling.[1] De Europese Commissie achtte die implementatie onvoldoende en stelde Nederland in gebreke. Het Beleidskompas gaat namelijk over Nederlandse wet- en regelgeving en niet over regels die beroepsorganisaties zelf kunnen stellen. Dat maakt aanvullende implementatie nodig.

[1] Beroepsreglementering | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel richt zich tot beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheden. Dat zijn onder andere de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Nederlandse beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Zij stellen regels over de toegang tot het advocaten- respectievelijk accountantsberoep, zoals registratie en vooropleiding. Verder stellen zij regels over de uitoefening van het beroep, zoals de permanente educatie. Dit zijn 'beperkende regels': degene die niet voldoet aan de eisen, mag het beroep niet uitoefenen. Het wetsvoorstel ziet op zowel nieuwe beperkende regels die de beroepsorganisaties uitvaardigen, als op wijzigingen van bestaande beperkende regels. De organisaties moeten de evenredigheid van die regels beoordelen. Het wetsvoorstel ziet niet op andere regels van de beroepsorganisaties.

Bij de beoordeling moet worden gekeken of de regel niet verder gaat dan nodig is om de doelstelling te halen. De beroepsorganisatie moet onder andere rekening houden met de aard van de risico's voor afnemers van diensten, de bestaande consumentenrechtelijke voorschriften (en mogelijke aanscherping hiervan) en de effecten op het vrije verkeer van diensten. Expliciet onderdeel van de evenredigheidsbeoordeling is de vraag naar minder belastende alternatieven om de doelstelling van de regel te bereiken.

De nieuwe regels en wijzigingen moeten goed onderbouwd en transparant zijn. Verder moeten de gewenste regels of wijzigingen breed worden geconsulteerd. Niet alleen de beroepsbeoefenaars moeten worden geraadpleegd, maar ook anderen moeten kunnen reageren.

De beroepsorganisaties moeten de regels periodiek beoordelen op evenredigheid. Daarbovenop moeten de ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor evenredigheid van de regels, worden gemonitord. Het gaat bij deze periodieke evenredigheidsevaluatie en monitoring alleen om die regels die zijn vastgesteld na 30 juli 2020. Eerder uitgevaardigde beperkende regels zijn uitgezonderd van periodieke evenredigheidsbeoordelingen (totdat zij worden gewijzigd).

Het wetsvoorstel maakt onderscheid in beroepsorganisaties die zelf de regels vaststellen na een advies van een onafhankelijk orgaan (een Raad van Advies (RvA)), en beroepsorganisaties die regelgeving ter goedkeuring moeten voorleggen aan de minister. In het eerste geval beoordeelt het onafhankelijke orgaan binnen de beroepsorganisatie de evenredigheid. Het advies is niet bindend: mits deugdelijk gemotiveerd, mag ervan afgeweken worden. Als uiterste consequentie kan de verantwoordelijk minister wel een vastgestelde regel vernietigen. In het tweede geval beoordeelt de minister de evenredigheid. Deze beoordeling is bindend. Het onafhankelijk orgaan of de minister die de evenredigheid beoordeelt voordat de nieuwe regel wordt ingevoerd, beoordeelt ook periodiek de evenredigheid, monitort de ontwikkelingen en bericht de beroepsorganisatie.

Het wetsvoorstel wijzigt de *Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties* en de specifieke wetten waarin regelgevende bevoegdheden zijn toegekend aan beroepsorganisaties. Dit zijn de *Advocatenwet*, de *Wet op het notarisambt*, de *Gerechtsdeurwaarderswet*, *de Wet op het accountantsberoe*p, de *Loodsenwet* en de *Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg* (Wet BIG).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De implementatie van de richtlijn is een wettelijke verplichting. Nut en noodzaak zijn bij het opstellen van de richtlijn al bepaald. De richtlijn is volgens de Europese Commissie onvoldoende geïmplementeerd. Uit de ingebrekestelling blijkt dat de richtlijn ook moet gaan gelden voor beroepsorganisaties met een regelgevende bevoegdheid. Dit wetsvoorstel voorziet in die implementatie.

Uit de richtlijn volgt niet een directe noodzaak tot het instellen van een raad van advies voor de NBA. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel onderbouwt voldoende waarom hiervoor is gekozen. De NBA kent momenteel geen RvA en geen systeem waarbij beroepsbeperkende regelgeving moeten worden voorgelegd aan de minister van Financiën. Een onafhankelijke toetsingsmogelijkheid ontbreekt. Door een RvA in te stellen creëert het wetsvoorstel de onafhankelijke beoordeling van de evenredigheid zoals bedoeld in de Proportionaliteitsrichtlijn. Het opnieuw invoeren van de ministeriële goedkeuring van ontwerpregels is niet gekozen, omdat de redenen voor het afschaffen daarvan nog steeds actueel zijn.

Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Het doel van het wetsvoorstel is om de Proportionaliteitsrichtlijn, in lijn met de ingebrekestelling van de Europese Commissie, te implementeren voor de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Dat betekent dat de beroepsorganisaties betrokken moeten worden.

De monitoring vindt elke drie jaar plaats. De evenredigheidsbeoordeling elke zes jaar (mits geen sprake is van ontwikkelingen die een eerdere beoordeling noodzakelijk maken). Die frequentie volgt op richtsnoeren van de Europese Commissie, gesprekken met verantwoordelijke departementen en beroepsorganisaties, en lijkt de laagst mogelijke frequentie. De Europese Commissie staat niet toe dat de regelgevende beroepsorganisaties zelf bepalen of en wanneer toetsing moet plaatsvinden. Uit de memorie van toelichting blijkt hiermee voldoende waarom het minder belastende alternatief van een zelf gekozen (lagere) frequentie niet mogelijk is.

Het college heeft geen opmerkingen bij de minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

De beroepsorganisaties gaan zelf over hun regelgeving en daarmee ook over de wenselijkheid van eventuele nieuwe beroepsbeperkende maatregelen. Als de beroepsorganisatie nieuwe beperkingen wil stellen, of bestaande beperkingen wil wijzigen, dan moet de evenredigheid daarvan worden aangetoond. Dat zal naar verwachting niet bijzonder vaak aan de orde zijn. De

memorie van toelichting merkt verder op dat beroepsorganisaties al een vorm van evenredigheid meenemen in de totstandkoming van beperkende regels. Het nationaal recht vergt een dergelijke toets. De evenredigheidsbeoordeling uit de Proportionaliteitsrichtlijn is dus niet geheel nieuw.

De beroepsorganisaties zijn geraadpleegd bij het opstellen van het wetsvoorstel. De door hen geuite zorgen hebben onder andere geleid tot verduidelijkingen op het punt van de reikwijdte en een wijziging op het punt van de frequentie van monitoring. Verder sluit het wetsvoorstel aan bij de bestaande structuren (zoals de RvA en de ministeriële goedkeuring).

De snelheid van het proces is een specifiek punt van zorg van de NBA. De route via de onafhankelijke RvA zou namelijk daadkrachtig en snel handelen in de weg kunnen staan. Daar staat volgens de memorie van toelichting tegenover dat alleen beperkende regels via de raad van advies moeten voor een evenredigheidsbeoordeling. Verder moet de evenredigheidsbeoordeling worden gedaan door een onafhankelijk orgaan en is ministeriële goedkeuring, in overleg met de NBA, niet passend. Tot slot kan de NBA afspraken maken met de nieuw op te richten raad van advies over de snelheid van het proces.

Het college heeft geen opmerkingen bij de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldruk is in beeld gebracht. Uit de inschattingen blijken de eenmalige kennisnamekosten € 182.400,-. De eenmalige kosten voor het inregelen van de evenredigheidsbeoordeling zijn ingeschat op € 234.200,-. De jaarlijks terugkerende kosten bedragen naar verwachting € 22.800,- voor de evenredigheidsbeoordelingen voorafgaand aan invoering en maximaal € 68.400,- voor de onderbouwing van de evenredigheid. Deze bedragen zijn het totaal voor de tien nu bestaande beroepsorganisaties waarop het wetsvoorstel ziet. De driejaarlijkse monitoring kost maximaal € 912,- per beperkende maatregel (dus € 304,- gemiddeld per jaar per maatregel). De zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling kost volgens de memorie van toelichting hetzelfde als een beoordeling voorafgaand aan invoering.

Een aspect dat ontbreekt in de regeldrukberekening is de oprichting van de nieuwe RvA voor de NBA. Verder ontbreekt een inschatting van de eenmalige kosten om een (digitale) voorziening in te richten waarmee ‘een ieder’ kan reageren op voorstellen tot beperkende regelgeving. De beroepsorganisaties hebben regelgeving gepubliceerd op hun websites. Een mogelijkheid om zienswijzen in te dienen lijkt nog nieuw. Daar zou de memorie van toelichting nog op in moeten gaan.

4.1 Het college adviseert om de eenmalige regeldruk voor de oprichting van de raad van advies bij de accountantsberoepsorganisatie, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in beeld te brengen.

4.2 Het college adviseert om de eenmalige regeldruk voor de inrichting van een digitaal systeem voor zienswijzen, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, in beeld te brengen.

De structurele regeldruk bestaat enerzijds uit de voorafgaande beoordeling en anderzijds uit de zesjaarlijkse evaluatie en driejaarlijkse monitoring. De berekening bevat een uitgebreide analyse van het aantal uren dat per organisatie benodigd is per stap. Het college heeft daar geen opmerkingen bij.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris