Wet tot wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, de Advocatenwet, de Wet op het notarisambt, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het accountantsberoep, de Loodsenwet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, ter nadere implementatie van richtlijn (EU) 2018/958 ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid (implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid)

Nr. NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties D66, CDA en BBB. Graag beantwoord ik, samen met de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid, de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, de vragen die door de fracties van D66, CDA en BBB zijn gesteld. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in niet-cursieve tekst. De vragen zijn genummerd, waarnaar in voorkomende gevallen naar andere antwoorden is verwezen.

Algemeen

1. De leden van de D66-fractie vragen de regering per verplichting aan te geven of deze rechtstreeks voortvloeit uit de tekst van de richtlijn, dan wel uit de richtsnoeren of uit het met redenen omkleed advies van 10 oktober 2023.

De verplichting tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de totstandkoming van nieuwe beperkende bepalingen of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (de ex ante evenredigheidsbeoordeling) volgt rechtstreeks uit artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (hierna: de richtlijn) en omvat op zichzelf geen enkele beleidsruimte. Alleen wat betreft de manier waarop de vereiste objectiviteit en onafhankelijkheid van die beoordeling geborgd wordt, bestaat er enige ruimte tot invulling (zie artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn). Daarbij is echter, in lijn met het rijksbrede implementatiebeleid,[1] gekozen voor aansluiting bij het bestaande stelsel van voorafgaande ministeriële goedkeuring of, in voorkomend geval, voorafgaande onafhankelijke advisering door een orgaan van de beroepsorganisatie. De verplichting in het wetsvoorstel om beperkende bepalingen te voorzien van een gedegen en dusdanig gedetailleerde toelichting dat op basis daarvan de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van de beperkende bepaling kan worden beoordeeld, komt eveneens rechtstreeks voort uit de richtlijn (artikel 4, derde en vierde lid).

De verplichtingen in het wetsvoorstel rond monitoring en tussentijdse en periodieke evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van eenmaal vastgestelde beperkende bepalingen vloeien voort uit artikel 4, zesde lid, van de richtlijn. Deze richtlijnbepaling[2] laat lidstaten uitsluitend (beperkt) ruimte in de wijze waarop het toezicht/ex-post evenredigheidsbeoordeling vorm wordt gegeven. Daarbij is uiteraard het uitgangspunt gehanteerd dat er zo lastenluw mogelijk moet worden geïmplementeerd en zoveel mogelijk aangesloten moet worden op bestaande systemen.

De in het wetsvoorstel opgenomen verplichting om beperkende ontwerpregelgeving ter inzage te leggen (en belanghebbenden zo te informeren) en de ontwerpregelgeving te consulteren (om belanghebbenden te betrekken bij de totstandkoming van een beperkende bepaling) vloeien rechtstreeks voort uit artikel 8 van de richtlijn. Wat betreft die richtlijnverplichting om belanghebbenden te informeren bestaat er enkel enige beleidsruimte in de wijze waarop zij worden geïnformeerd, en wat betreft die richtlijnverplichting om belanghebbenden te betrekken, is er enige beleidsruimte in de manier waarop zij worden betrokken en hun standpunten kenbaar maken. Ook bij de invulling van die ruimte zijn de richtsnoeren meegenomen (paragraaf 3.4 van de richtsnoeren). Bovendien is hierbij zoveel mogelijk aangesloten op in de diverse betrokken wetten reeds opgenomen consultatieverplichtingen, ook om zo lastenluw mogelijk te implementeren.

[1] Zie aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[2] Te lezen in samenhang de door de Europese Commissie opgestelde 'Richtsnoeren voor de evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen'.

De verplichting in het wetsvoorstel om in de toelichting op de beperkende bepaling aan te geven welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen, strekt ter effectieve implementatie van artikel 8 van de richtlijn en vloeit als zodanig voort uit de richtsnoeren (paragraaf 3.4 van de richtsnoeren).

Tot slot, ten aanzien van de diverse richtlijnverplichtingen en de al dan niet aanwezige beleidsruimte biedt de transponeringstabel aan het slot van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een goed overzicht. Dat geldt met name voor de kolommen "Omschrijving beleidsruimte" en "Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte".

2. De leden van de D66-fractie vragen hoe de gekozen invulling zich verhoudt tot de afspraak dat Europese richtlijnen sneller en zoveel mogelijk één-op-één worden geïmplementeerd.

De oorspronkelijke implementatie werd afgerond op 16 juni 2020, in de vorm van een wijziging van het toenmalige "Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)" (tegenwoordig "Beleidskompas"). Bij mededeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020 is formeel kennisgegeven van de implementatie[3].

In december 2020 stuurde de Europese Commissie Nederland en andere EU-lidstaten een ingebrekestelling, omdat de implementatie ontoereikend werd geacht. Daarbij is aangegeven dat de eerdere implementatie niet zag op beperkende regelgeving van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Daarop is het traject tot een wetswijziging gestart. In dat kader is onderzocht welke beroepsorganisaties onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen, welke wetgeving gewijzigd zou moeten worden en op welke wijze dat zo efficiënt en effectief mogelijk vorm kon worden gegeven. Er is gekozen om via één wetswijziging de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het notarisambt, de Wet op het accountantsberoep, de Loodsenwet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg te wijzigen. Dat kreeg de voorkeur boven het aansluiten op (destijds) lopende of wachten op aankomende wetstrajecten ten aanzien van elk van deze afzonderlijke wetten vanuit vier verschillende departementen, waarmee juist het risico op vertraging reëel werd geacht. Door deze zeven wetten, op de beleidsterreinen van vier verschillende departementen, via één wijzigingswet aan te passen, is het voorstel bewerkelijker geworden. Door deze aanpak is evenwel de consistentie, en dus ook een uniforme, eenduidige implementatie binnen Nederland, geborgd.

Daarbij is de richtlijn zoveel mogelijk één-op-één geïmplementeerd en is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande stelsels. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 1.

1. Achtergrond bij de Proportionaliteitsrichtlijn

3. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarop de verwachting is gebaseerd dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan de bezwaren van de Commissie.

Naast de formele uitwisseling met de Europese Commissie in het kader van de inbreukprocedure is er, zoals gebruikelijk, informeel contact geweest om te toetsen of de Commissie zich kan vinden in de gekozen aanpak. Ook is de Commissie gedurende het totstandkomingsproces van dit wetsvoorstel informeel op de hoogte gehouden van de voortgang. De Commissie zal in ieder geval niet eerder dan nadat de wetswijzigingen zijn vastgesteld en genotificeerd een indicatie geven of een inbreukprocedure gesloten zal worden. Er zijn geen signalen dat de Commissie ontevreden is over de aanpak.

4. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering het risico aanwezig acht dat de Commissie de inbreukprocedure desondanks voortzet en de zaak eveneens aan het Hof voorlegt.

[3] Mededeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020, nr. WJZ/20175689, houdende bekendmaking Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173) (Stcrt. 2020, 37281).

Indien de Europese Commissie daartoe aanleiding ziet, staat het de Europese Commissie vrij om de zaak aan te brengen bij het Europese Hof van Justitie, dus ook als de implementatie naar het oordeel van de Commissie onvolledig zou zijn. Daar zijn op dit moment evenwel geen aanwijzingen voor. De Commissie wordt informeel op de hoogte gehouden van de voortgang van het wetgevingsproces. Op momenten dat relevante wetgevingsstukken openbaar zijn gemaakt, zijn deze ook met de Commissie gedeeld. Dit heeft de Commissie tot op heden geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

5. De leden van de CDA-fractie vragen of gedurende de voorbereiding van dit wetsvoorstel contact is geweest met de Europese Commissie over de voorgestelde implementatiewijze.

Er is, zoals hierboven genoemd, in aanvulling op de formele schriftelijke reacties ook informeel contact geweest.

6. De leden van de CDA-fractie vragen of de Commissie hierover reeds een (voorlopig) oordeel gegeven? De leden van de CDA-fractie vragen aansluitend op welk moment de regering hierover duidelijkheid verwacht te verkrijgen.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3, is het niet gebruikelijk dat de Europese Commissie een indicatie geeft dat een inbreukprocedure gesloten zal worden. Ook in dit geval is die niet gegeven. Duidelijkheid hierover vanuit de Europese Commissie kan formeel in ieder geval niet eerder verwacht worden dan nadat de wetswijzigingen zijn vastgesteld, en de regering de Commissie hier via een notificatie van op de hoogte heeft gesteld. Daarna is het aan de Commissie of de lopende inbreukprocedure wordt gesloten. Daarvan wordt de Kamer periodiek op de hoogte gehouden.

7. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat Nederland, ondanks de voorgestelde wetswijzigingen, niet alsnog met een voortgezette inbreukprocedure of een verwijzing naar het Hof van Justitie wordt geconfronteerd.

Het is volledig aan de Commissie om te oordelen of de wetswijzigingen voldoende zijn om geen procedure bij het Hof van Justitie aanhangig te maken. De regering heeft op basis van de geldende Europese verplichtingen en met betrokkenheid van de beroepsorganisaties bekeken waar in Nederlandse wetgeving aanpassingen nodig zijn. Het informele contact met de Commissie geeft voor nu geen aanleiding om aanvullende maatregelen voor te stellen. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de geïmplementeerde regels vervolgens in de praktijk worden nageleefd.

2. Beroepsreglementering

8. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering nader kan uiteenzetten op welke onderdelen van het wetsvoorstel Nederland zelf beleidsruimte heeft gebruikt.

Zie het antwoord op vraag 1. Zoals in de slotparagraaf van dat antwoord is aangegeven: ten aanzien van de diverse richtlijnverplichtingen en de al dan niet aanwezige beleidsruimte biedt de transponeringstabel aan het slot van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een goed overzicht. Dat geldt met name voor de kolommen “Omschrijving beleidsruimte” en “Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte”.

9. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat nergens verder wordt gegaan dan noodzakelijk is om aan de richtlijn en de bezwaren van de Europese Commissie te voldoen.

De regering is van oordeel dat deze implementatie niet verder gaat dan noodzakelijk is om de Europese verplichtingen na te komen.

10. De BBB-fractie vraagt of de Europese Commissie inmiddels voldoende zekerheid heeft gegeven dat met dit voorstel de lopende inbreukprocedure kan worden beëindigd.

Zie ook het antwoord op de vragen 3 en 6. De Commissie zal gedurende het proces nooit definitief aangeven dat de inbreukprocedure gesloten zal worden. Daarmee houdt de Commissie, in lijn met haar rol waar het de handhaving van EU-recht betreft, de druk op lidstaten om EU-wetgeving volledig te implementeren en correct toe te passen. De Commissie heeft tot op heden in ieder geval geen aanleiding gezien tot het stellen van nadere vragen of het afgeven van enig signaal dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde implementatie ontoereikend zou zijn.

3. Proportionaliteitsrichtlijn in relatie tot dit wetsvoorstel

11. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk bijdraagt aan het wegnemen van onnodige belemmeringen voor het grensoverschrijdend inzetten van beroepskwalificaties binnen de Europese interne markt.

Het wetsvoorstel kan daaraan preventief bijdragen, doordat beroepsorganisaties bij de totstandkoming van beperkende beroepsreglementering uitdrukkelijk worden gedwongen na te gaan of hun voorgenomen regelgeving wel in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Daarna kan de periodieke monitoring ertoe bijdragen dat zorgvuldig wordt beoordeeld of bestaande regelgeving, met de kennis van dat moment, niet alsnog een grotere belemmering van de interne markt blijkt te zijn dan te rechtvaardigen valt. Als dat het geval is, kan die regelgeving worden aangepast of ingetrokken. Een andere optie is dat de onderbouwing van beperkende regelgeving wordt verbeterd, waarmee duidelijk wordt dat de regelgeving toch te rechtvaardigen valt.

12. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering verwacht dat de voorgestelde evenredigheidsbeoordeling ertoe leidt dat bestaande of toekomstige Nederlandse beroepsvereisten die de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit onnodig beperken, worden voorkomen of weggenomen.

De in de richtlijn verplicht voorgeschreven evenredigheidsbeoordeling heeft, blijkens de considerans, tot doel om versnippering van de interne markt te voorkomen en belemmeringen voor de toegang tot en de uitoefening van bepaalde activiteiten als werknemer of zelfstandige uit de weg te ruimen. De Europese Commissie acht de evenredigheidsbeoordeling dus een geschikt instrument om dat doel te bereiken. De regering implementeert deze richtlijnverplichting via dit wetsvoorstel, en deelt dan ook in algemene zin de verwachting, dat beperkingen voor de toegang tot en de uitoefening van een gereglementeerd beroep worden tegengegaan.

Uiteraard geldt op grond van onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook nu al de verplichting voor iedere regelgevende instantie die algemeen verbindende regelgeving kan vaststellen, om te zorgen dat nieuwe regelgeving of wijzigingsregelgeving evenredig is in het licht van het beoogde doel. Gelet hierop verwacht de regering redelijkerwijs dat deze (nationale) waarborgen hebben geleid tot een goede, zorgvuldige belangenafweging en onderbouwing van regelgeving. Het is evenwel mogelijk dat die onderbouwing, gelet op de nationale context van de regelgeving, niet altijd overeenkomt met het stramien van de in Brussel sinds jaar en dag gangbare opbouw van dergelijke onderbouwing. Doordat nu dan zowel die evenredigheidsbeoordeling alsook een periodieke beoordeling en monitoring uitdrukkelijk verplicht wordt, en er ook concrete eisen worden gesteld aan de onderbouwing van die evenredigheid, vergroot dit de kans dat onnodige beperkingen worden doorgevoerd of in stand blijven.
De regering heeft vooralsnog overigens geen signalen gekregen dat er momenteel regelgeving is die niet (meer) te rechtvaardigen valt, maar dat is wellicht ook niet te verwachten in deze fase van het wetgevingsproces.

13. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering concrete voorbeelden kan geven van beroepsvereisten die kunnen worden voorkomen of weggenomen.

De Commissie geeft in haar richtsnoeren (zie voetnoot 2) een niet-uitputtende lijst van te beoordelen vereisten. Als voorbeelden van vereisten inzake markttoegang worden genoemd: beschermde titels, voorbehouden activiteiten en een combinatie daarvan. Dit zijn vereisten volgens de regelgevingsbenadering. Daarnaast zijn er competentievereisten, waarvan worden genoemd: kwalificatievereisten (bijvoorbeeld een verplichtte minimumopleiding, examens en opleiding,

beroepsstages, beroepservaring), permanente beroepsontwikkeling, vereisten inzake talenkennis. Als andere toegangsvereisten noemt de Commissie: verplichte registratie bij of lidmaatschap van een kamer, beroepsvereniging of overheidsorgaan, kwantitatieve en andere beperkingen (bijvoorbeeld beperking van het aantal verleende vergunningen, vaststelling van minimum- of maximumaantallen werknemers, managers of vertegenwoordigers, territoriale beperkingen. leeftijdsbeperkingen), vergunningvereisten (bijvoorbeeld vergunningsprocedures of vereisten voor toegang tot een beroep, vergunningen voor de uitoefening van specifieke activiteiten binnen het kader van het beroep). Onder specifieke vereisten met betrekking tot de tijdelijke of incidentele verrichting van diensten noemt de Commissie een verplichte voorafgaande verklaring en begeleidende documenten. Tot slot noemt de Commissie voorbeelden van vereisten inzake uitoefening: vereisten inzake specifieke ondernemingsvormen en incompatibiliteiten (bijvoorbeeld vereisten inzake ondernemingsvorm, beperkingen in verband met aandeelhouderschap en/of stemrechten, verbod op gezamenlijke uitoefening van beroepen, incompatibiliteitsregels), vereisten inzake een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, vereisten inzake tarieven en beperkingen op reclame (zie pagina 45 e.v. van de richtsnoeren).

14. De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de praktijk wordt bepaald wanneer sprake is van ontwikkelingen die aanleiding geven tot een nieuwe evenredigheidsbeoordeling.

De beroepsorganisaties en hun leden kennen de betreffende beroepen en de ontwikkelingen in het veld het beste. Juist daarom hebben zij regelgevende bevoegdheid en kunnen zij inschatten of eerdere rechtvaardiging van bijvoorbeeld het voorbehouden van een activiteit aan de beroepsgroep nog nodig is uit oogpunt van een publiek belang en gezien de ontwikkelingen die mogelijk op het betreffende terrein spelen. In de memorie van toelichting zijn diverse soorten ontwikkelingen genoemd die in theorie relevant zouden kunnen zijn.[4] Uiteraard kunnen er ook nog andersoortige ontwikkelingen zijn die naar de inschatting van de beroepsorganisatie zelf relevant kunnen zijn voor (de evenredigheid van) een bepaalde beperking. Dat moet zich in de praktijk gaan uitkristalliseren. Naar verwachting zullen beroepsorganisaties in hun reguliere contact met de betreffende ministeries aangeven of zij twijfelgevallen tegenkomen in het proces. Het Ministerie van EZK is als nationaal coördinator EU-beroepskwalificaties beschikbaar om mee te denken en desgewenst informeel contact met de Commissie te zoeken.

15. De leden van de CDA-fractie vragen welke criteria of signalen worden gehanteerd bij de vraag of er sprake is van ontwikkelingen die aanleiding geven tot een nieuwe evenredigheidsbeoordeling en wie uiteindelijk beoordeelt of een nieuwe beoordeling noodzakelijk is.

Een beperkende bepaling zal bij de totstandkoming om bepaalde specifieke redenen en vanwege bepaalde omstandigheden noodzakelijk en geschikt zijn geacht. Indien op enig moment na vaststelling blijkt dat er iets gewijzigd is in de omstandigheden die destijds aanleiding hebben gegeven tot vaststelling van de beperking, kan daarin een factor worden gevonden ter bepaling of er een nieuwe evenredigheidsbeoordeling nodig is. Zie verder ook de in het antwoord op vraag 14 genoemde mogelijke ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van een beperkende bepaling.

De beroepsorganisaties zijn als geen ander ingevoerd in hetgeen speelt of in aantocht is op het terrein van de betreffende beroepsbeoefenaren. Daarom is in het wetsvoorstel bij hen de verplichting belegd om eventuele relevante ontwikkelingen te rapporteren aan de instantie die de evenredigheidsbeoordelingen uitvoert, en daarbij aan te geven of er naar het eigen oordeel een evenredigheidsbeoordeling nodig is. Voor de meeste beroepsorganisaties geldt dat de verantwoordelijke minister de instantie is die de evenredigheidsbeoordelingen (ook de periodieke) verricht, maar voor enkele beroepsorganisaties (de NOvA en de NBA) is dat de onafhankelijke raad van advies. Die instantie (dus de minister of, in voorkomend geval, de raad van advies) bepaalt op basis van dat rapport of het daadwerkelijk aanleiding geeft tot een periodieke

[4] Enkele voorbeelden: wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed heeft op de betreffende dienstverlening of anderszins het werkgebied raakt; ontwikkelingen in jurisprudentie; een door een beroepsorganisatie ontvangen klacht van een belanghebbende die betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van een beperkende bepaling; relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het betreffende beroep) eventuele innovatieve technieken of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door de betreffende beroepsbeoefenaren.

evenredigheidsbeoordeling. Daarbij zal de in het rapport vermelde inschatting van de beroepsorganisatie omtrent een eventuele noodzaak tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling uiteraard ook een rol spelen.

16. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het systeem van monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling in de praktijk vorm zal krijgen. Zij vragen voorts of gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel met de betrokken beroepsorganisaties is gesproken over de uitvoerbaarheid van deze nieuwe verplichting. Aansluitend vraagt de CDA-fractie welke aandachtspunten de beroepsorganisaties daarbij naar voren hebben gebracht.

De beroepsorganisaties zullen de evenredigheidsbeoordelingen inpassen in hun reeds bestaande processen voor de totstandkoming van regelgeving. Er is in dat verband individueel en gezamenlijk met de beroepsorganisaties gesproken over onder meer de uitvoerbaarheid. In sommige gevallen hebben zij ook per brief hun standpunten kenbaar gemaakt. Daarnaast is er het regulier contact tussen de beroepsorganisaties en de betreffende ministeries.

In de memorie van toelichting (paragraaf 7) is per beroep samengevat welke zorgen door de beroepsorganisaties zijn geuit. De administratieve lasten waren vanzelfsprekend een aandachtspunt. In de betreffende paragraaf is nader ingegaan op de diverse zorgen van de beroepsorganisaties. De beroepsorganisaties hebben ook wetstechnische input geleverd en gezorgd voor goed begrip van de impact op hun werk. Daarvoor is de regering hen erkentelijk. De regering heeft de geleverde input waar mogelijk gebruikt voor onder meer aanpassing en verduidelijking van de teksten in het wetsvoorstel.

17. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe zij verwacht dat beroepsorganisaties invulling geven aan de monitoring.

De verwachting van de regering is dat de beroepsorganisaties op een verantwoordelijke manier pragmatisch invulling geven aan de monitoring. Het beeld bij de invulling van de monitoringsverplichting is dat de beroepsorganisaties in ieder geval de relevante ontwikkelingen in de gaten houden op het terrein van de betreffende beroepsbeoefenaren en hetgeen dat terrein kan raken. Dat zijn in principe werkzaamheden die zij in de kern ook nu al zullen verrichten, vanuit hun taken als beroepsorganisatie. Eens in de drie jaar zal de beroepsorganisatie een rapport moeten opstellen van de relevante ontwikkelingen tot dan toe in relatie tot de beperkende bepaling. Zoals ook is besproken met de beroepsorganisaties, en ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, betekent dit niet zonder meer dat er altijd een lijvig rapport moet worden aangeleverd. Indien er geen relevante ontwikkelingen zijn geweest, dan is dat in de kern de enige tekst die een dergelijk rapport hoeft te bevatten. Bovendien geldt dat alle omstandigheden en ontwikkelingen die relevant zijn voor een beperkende bepaling, reeds bij de invoering of laatste wijziging van de beperkende bepaling zullen zijn meegenomen, en ook bij de periodieke beoordeling die eens in de zes jaar plaatsvindt. De kans dat zich tussentijds, binnen drie jaar, dan alsnog dusdanige ontwikkelingen zouden voordoen dat deze de evenredigheid van die beperkende bepaling zouden kunnen raken, wordt relatief gering geacht.

Indien er wel relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen die in het rapport beschreven moeten worden. Aangezien voor diverse beroepsorganisaties zal gelden dat ontwikkelingen tot op zekere hoogte ook in jaarverslagen worden opgenomen, kan wat betreft de invulling van de monitoringsverplichting daarbij aangesloten worden.

De beroepsorganisatie neemt in het rapport ook een inschatting op van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van de bepaling waarop het rapport ziet. Het rapport wordt daarna verzonden naar de verantwoordelijke minister, of, als de evenredigheidsbeoordeling wordt verricht door een onafhankelijke raad van advies, naar die raad van advies. Indien er een eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden, wordt die vervolgens verricht door de minister of, in voorkomend geval, de raad van advies.

18. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het risico aanwezig acht dat de monitoringsverplichting, met name voor kleinere beroepsorganisaties, leidt tot een aanzienlijke toename van uitvoeringslasten en procedurele complexiteit.

In het totstandkomingsproces is gesproken met de beroepsorganisaties. Er zijn uitvoeringslasten gemoeid met de verplichtingen, die gekoppeld zijn aan hun regelgevende bevoegdheid. Een inschatting van deze kosten staat in de memorie van toelichting (paragraaf 5) en is beoordeeld door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR; zie paragraaf 8 van de memorie van toelichting). Er is door beroepsorganisaties gewezen op de uitvoeringslasten en de complexiteit, maar in antwoord op de vraag hoeveel bestaande regels er onder de richtlijn zouden vallen, zijn geen signalen binnengekomen dat het om grote hoeveelheden regels gaat. Mogelijk is het voor kleinere organisaties relatief een grotere uitvoeringslast. Tegelijkertijd mogen burgers en bedrijven van elke regelgever - of het nu de overheid is of een beroeporganisatie met regelgevende bevoegdheid - verwachten dat steeds wordt nagegaan of een regel nodig is en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Bovendien geldt dat de invulling van de monitoringsverplichting in de praktijk zal neerkomen op het signaleren van relevante ontwikkelingen (hetgeen de beroepsorganisaties ook ter invulling van hun huidige taken zullen doen) en het eens in de drie jaar opstellen van een rapport betreffende die ontwikkelingen, waarbij dat rapport waarschijnlijk ook in lang niet alle gevallen een lijvig rapport behoeft te zijn. Zie in dit verband ook het antwoord op de vraag 17. Bovendien is bij de implementatie van de richtlijnverplichtingen steeds zoveel mogelijk aangesloten bij de binnen de betreffende beroepsorganisaties reeds bestaande procedures. Een en ander kan de lasten en procedurele complexiteit relativeren, ook voor kleinere beroepsorganisaties.

19. De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling in de praktijk een onevenredige administratieve belasting vormen.

De beroepsorganisaties hebben ook nu al regulier contact met de betreffende ministeries. Dat geldt niet alleen voor de beroepsorganisaties die ook op grond van de huidige regelgeving al regelgeving ter goedkeuring of instemming voorleggen aan de verantwoordelijke minister, maar ook voor de beroeporganisaties waarvoor een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid niet geldt (zoals de NOvA en de NBA). In deze reguliere overleggen kunnen dit soort zaken vroegtijdig worden besproken en de beroepsorganisaties kunnen waar nodig om advies vragen. In gesprek met de beroepsorganisaties is aangegeven dat na de eerste monitoring en periodieke controle de wijze van monitoring wordt geëvalueerd. Zie hierover ook het antwoord op vraag 43.

4. Evenredigheidsbeoordeling

20. De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe in de uiteindelijke systematiek wordt voorkomen dat de evenredigheidstoets leidt tot onnodige ministeriële bemoeienis met inhoudelijke beroepsnormen.

Ook op grond van de huidige regelgeving geldt al dat de meeste beroepsorganisaties verordeningen, en in sommige gevallen ook nadere regels, ter goedkeuring aan de verantwoordelijke minister moeten voorleggen (KNB, KBvG, NLc) of ter instemming moeten voorleggen (organisaties voor beroepsbeoefenaren met een op grond van de Wet BIG erkende specialistentitel). Daarbij geldt ook nu al, in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, dat een minister enkel de goedkeuring mag onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang[5] op een grond, neergelegd in de wet waarin de goedkeuring is voorgeschreven. De minister mag dus uitdrukkelijk géén goedkeuring onthouding om de enkele reden dat de minister inhoudelijk beleidsmatig een andere visie zou hebben ten aanzien van een beroepsnorm dan de betreffende beroepsorganisatie. Enkel indien er een daadwerkelijke schending van het recht of algemeen belang aan de orde is, kan de minister dit instrument inzetten. In beginsel zou de minister dat dus ook nu al kunnen doen wanneer een bepaling daadwerkelijk zodanig onevenredig moet worden geacht dat dit een schending van het recht of algemeen belang vormt[6]. Daarbij geldt

[5] Enkel de Loodsenwet kent in artikel 4, eerste lid, slot, nog een zeer specifieke grond voor onthouding goedkeuring, maar die is voor dit wetsvoorstel verder niet relevant.
[6] Niettemin vergde deze richtlijn alsnog concrete implementatie van onder meer de verplichting tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling. De Europese Commissie heeft in het met redenen omkleed advies benadrukt, conform vaste jurisprudentie

dat het instrument enkel kan worden ingezet nadat aan de beroepsorganisatie gelegenheid tot overleg is geboden (artikel 10:30 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit impliceert een zeer terughoudend gebruik van dit instrument.

Uit het wetsvoorstel volgt voor de beroepsorganisaties die al werken met een systeem van ministeriële goedkeuring of instemming dat de ex ante evenredigheidstoets altijd plaatsvindt in het kader van deze ministeriële goedkeuring of instemming. Dit betekent in de context van de richtlijn dat alleen indien een beperking daadwerkelijk in strijd is met de richtlijn (bijvoorbeeld doordat deze onevenredig is), de minister goedkeuring kan onthouden. Het systeem biedt op deze manier geen ruimte voor onnodige inhoudelijke ministeriële bemoeienis. Dat is niet anders bij de periodieke en tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen. Ten aanzien van eenmaal vastgestelde beperkende bepalingen waarvoor periodiek een evenredigheidstoets moet worden verricht, geldt dat een minister enkel via het instrument van vernietiging nog zou kunnen ingrijpen. Ook op grond van de huidige regelgeving geldt voor vrijwel alle beroepsorganisaties[7] al een bevoegdheid van de minister tot vernietiging van onder meer besluiten van beroepsorganisaties tot vaststelling van regelgeving. Daarbij geldt ook nu al, ook hier in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, dat de minister enkel een voordracht tot vernietiging kan doen wegens strijd met het recht of het algemeen belang, en ook hier weer enkel nadat aan de beroepsorganisatie gelegenheid tot overleg is geboden. Ook hier geldt dus dat uitdrukkelijk géén vernietiging kan plaatsvinden om de enkele reden dat de minister inhoudelijk beleidsmatig een andere visie zou hebben ten aanzien van een beroepsnorm dan de betreffende beroepsorganisatie. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van strijd met het recht of het algemeen belang. Dit instrument geldt als een zeer ingrijpend instrument, waarvan dus enkel met uiterste terughoudendheid gebruik zou kunnen worden gemaakt. Ook in dit opzicht biedt het systeem dus geen ruimte voor onnodige inhoudelijke ministeriële bemoeienis.

21. De leden van de BBB-fractie vragen waar volgens de regering precies de grens ligt tussen het toetsen van proportionaliteit en het inhoudelijk sturen op de regels die een beroepsorganisatie vanuit haar professionele verantwoordelijkheid noodzakelijk acht.

Het is binnen de taken van de beroepsorganisaties aan de beroepsorganisaties zelf om te signaleren welke problemen men via regelgeving wil oplossen, welke doelen men wil bereiken en welke inhoudelijke keuzes daarin worden gemaakt. Net als reeds het geval is op basis van nationaal recht, geldt daarbij wel altijd dat die regelgeving evenredig moet zijn gelet op het beoogde doel. Dat voorkomt ook onnodige regeldruk voor beroepsbeoefenaars. Om te komen tot deugdelijke, effectieve inhoudelijke sturing is altijd al een proportionaliteitstoets noodzakelijk[8]. Die behoort op grond van het evenredigheidsbeginsel, dat ook van toepassing is ten aanzien van algemeen bindende regelgeving, bij het opstellen al door de beroepsorganisatie zelf te worden verricht.

Om een consistente toepassing van die evenredigheidsbeoordeling binnen alle EU-lidstaten te borgen, heeft de Europese wetgever die beoordeling uitdrukkelijk via de richtlijn verplicht gesteld voor regelgevende instanties, en is het in Nederland aan de verantwoordelijke minister (of in voorkomend geval, de raad van advies van de beroepsorganisatie) om na te gaan of die proportionaliteit, waarop de beroepsorganisatie zelf dan al een check zal hebben gedaan, daadwerkelijk geborgd is. Die beoordeling mondt vervolgens uit in een advies, waarna alsnog de beroepsorganisaties zelf aan zet zijn om te bezien op welke wijze men met dat advies om wil gaan en wat dat eventueel betekent voor de beleidsmatige insteek en de vormgeving van de eigen regelgeving. De inhoudelijke sturing blijft met andere woorden ook dan aan de beroepsorganisaties.

---

van het Europese Hof van Justitie, dat pas sprake kan zijn van een correcte omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn indien sprake is van een omzetting met onbetwistbare bindende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Volgens de Europese Commissie betekent dit onder meer dat niet volstaan kan worden met verwijzingen naar bestaande nationale praktijken, indirecte omzettingsmaatregelen, omzettingsmaatregelen die geen verplichtend, bindend karakter hebben of omzettingsmaatregelen die onvoldoende nauwkeurig, specifiek en concreet zijn geformuleerd.

[7] De enige uitzonderingen hier zijn de organisaties voor beroepsbeoefenaren met een op grond van de Wet BIG erkende specialistentitel. Ten aanzien van diverse soorten regelgeving vanuit deze organisaties heeft de verantwoordelijke minister op grond van de huidige regelgeving een bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing. Ook die bevoegdheid geldt als ingrijpend instrument waar met uiterste terughoudendheid gebruik van zou worden gemaakt.

[8] Zie voetnoot 6.

22. De leden van de D66-fractie vragen of de regering de evenredigheidsbeoordeling primair beschouwt als een procedurele verplichting, of dat zij voornemens is deze ook actief te benutten om te bezien of voorbehouden handelingen ruimer kunnen worden opengesteld, in het bijzonder onder de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), zonder dat daarmee wordt afgedaan aan kwaliteit en patiëntveiligheid?

De evenredigheidsbeoordeling uit de Proportionaliteitsrichtlijn is niet bedoeld als instrument om te beoordelen of voorbehouden handelingen aan een bredere groep beroepsbeoefenaren kunnen worden toegekend. Voor de toedeling van voorbehouden handelingen gelden binnen de Wet BIG afzonderlijke criteria, waarbij proportionaliteit uiteraard een rol kan spelen.

De evenredigheidsbeoordeling op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn ziet op nieuwe of gewijzigde regels die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep, op grond van artikel 14 Wet BIG, beperken. De beoordeling is erop gericht vast te stellen of dergelijke regulering noodzakelijk en evenredig is en niet om actief te onderzoeken of voorbehouden handelingen ruimer kunnen worden opengesteld. De aangekondigde periodieke herbeoordeling van BIG-beroepen[9] en voorbehouden handelingen door het Zorginstituut Nederland biedt een afzonderlijk kader om te bezien of bestaande regulering van beroepen en voorbehouden handelingen nog noodzakelijk en passend is gelet op de kwaliteit van de individuele beroepsuitoefening en de patiëntveiligheid. Dat kan, afhankelijk van de uitkomst, zowel tot voortzetting als tot aanpassing of vermindering van regulering leiden.

23. De leden van de D66-fractie vragen of de regering onderkent dat door beperkende bepalingen die vóór 30 juli 2020 zijn vastgesteld buiten de monitoring en de periodieke evenredigheidsbeoordeling te laten vallen, zolang zij ongewijzigd blijven, een prikkel ontstaat om bestaande beperkingen ongemoeid te laten.

Er is, net als in andere EU-lidstaten, gekozen om de richtlijn toe te passen op regels die zijn aangenomen sinds de omzettingsdeadline van de richtlijn (30 juli 2020). Daarmee gaat de wetgeving over die regels waarvoor de richtlijn bedoeld is.

24. De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is de bestaande voorraad beperkende bepalingen van de tien betrokken beroepsorganisaties alsnog in kaart te brengen, bijvoorbeeld in het kader van de Aanpak Regeldruk of van de jaarlijkse Vereenvoudigingswet.

Het ligt niet voor de hand om het toepassingsbereik nationaal uit te breiden ten opzichte van de richtlijn. Dit zou niet stroken met het streven om zo veel mogelijk één-op-één de richtlijn te implementeren zonder nationale koppen.

25. De leden van de BBB-fractie constateren dat de periodieke beoordeling en monitoring alleen gelden voor beperkende regels die na 30 juli 2020 zijn vastgesteld of gewijzigd. Oudere beperkende regels blijven buiten deze periodieke beoordeling totdat zij worden gewijzigd. De leden van de BBB-fractie vragen waarom voor deze grens is gekozen.

Deze grens komt overeen met de omzettingsdeadline van de richtlijn. De richtlijnverplichting is beperkt tot de monitoring van nieuw ingevoerde regels en van wijzigingen van bestaande regels. Deze verplichting had per 30 juli 2020 moeten zijn geïmplementeerd. Indien ingevolge het wetsvoorstel die monitoringsverplichting in Nederland ook van toepassing zou zijn op alle oudere beperkende regelgeving die een beroepsorganisatie in het verleden zou hebben vastgesteld of gewijzigd (en die nog altijd van toepassing zijn), eventueel ook ongeacht of deze nog zou worden gewijzigd, zou de reikwijdte en implementatie verder gaan dan de richtlijn vereist.

26. De leden van de BBB-fractie vragen of de situatie kan ontstaan dat twee inhoudelijk vergelijkbare beroepsbeperkingen verschillend worden behandeld, enkel omdat de ene vóór en de andere na 30 juli 2020 is vastgesteld?

[9] Verzamelbrief Wet BIG 2026 d.d. 7 oktober 2026 (Kamerstukken II 2026/27, 29282, nr. 662)

In principe is het mogelijk dat soortgelijke beperkende bepalingen verschillend worden behandeld, maar de verwachting is dat beroepsorganisaties daar zoals gebruikelijk professioneel mee omgaan, gelet op hun jarenlange ervaring met het opstellen van regels voor de eigen beroepsgroep. De extra transparantie kan dergelijke 'ongelijke behandeling' door inconsistenties tussen oude en nieuwe stukken regelgeving wel aan het licht brengen. Dat kan dan de kwaliteit van regelgeving ten goede komen.

27. De leden van de BBB-fractie vragen in hoeverre de uitzondering rechtstreeks voortvloeit uit het Europese recht en in hoeverre dit een nationale keuze betreft.

Dit vloeit voort uit de omzettingsdeadline en het toepassingsbereik van de richtlijn. De richtlijn had per 30 juli 2020 geïmplementeerd moeten zijn in Nederland. Door in het wetsvoorstel de start van de systematiek rond de evenredigheidsbeoordeling te koppelen aan die datum, wordt de niet tijdige implementatie ondervangen, en wordt voorkomen dat met terugwerkende kracht een uitvoeringslast wordt opgelegd waar de Europese wetgever niet om vraagt. Dit acht de regering in lijn met het uitgangspunt om zo veel mogelijk één-op-één te implementeren.

5. Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving

28. De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de verschillende beroepsorganisaties de evenredigheidstoets op een uniforme wijze uitvoeren.

Nationale regelgeving moest op grond van het evenredigheidsbeginsel altijd al evenredig zijn. In de praktijk bleek dat de EU-lidstaten hun overwegingen over de verenigbaarheid van voorgenomen maatregelen met de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid niet altijd op een gedegen en objectieve analyse baseerden of op open en transparante wijze aannamen (zie paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting). De richtlijn geeft nu een uniform kader voor de wijze waarop de evenredigheidsbeoordeling moet worden uitgevoerd; artikel 7 van de richtlijn benoemt criteria die in dat kader van belang kunnen zijn. Omdat de regelgeving van de beroepsorganisaties niettemin verschilt en de mate waarin regels de interne markt (potentieel) belemmeren verschilt, is het streven om hier pragmatisch mee om te gaan. Zoals genoemd in het antwoord op de vragen 14, 16 en 19, hebben beroepsorganisaties regulier contact met de betreffende ministeries. Ook kan het Ministerie van EZK informeel om advies worden gevraagd en indien nodig kan er door dit ministerie informeel contact worden gezocht met de Commissie. Er bestaan al richtsnoeren van de Commissie waarin ingegaan wordt op de evenredigheidsbeoordeling, en er wordt gewerkt aan een nationale handleiding, die gereed moet zijn zodra de beroepsorganisaties de verplichtingen moeten toepassen. Tot slot wijst de regering erop dat de evenredigheidsbeoordeling, met uitzondering van de regelgeving van de NOvA en de NBA, door de betreffende minister zal worden uitgevoerd. Daarbij zal uniformiteit worden nagestreefd.

29. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het risico aanwezig acht dat toekomstige wijzigingen van de implementatie telkens in meerdere sectorwetten moeten worden doorgevoerd, waardoor de regelgeving complexer en minder onderhoudbaar wordt.

Vooropgesteld, het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze richtlijn vaak wordt gewijzigd, gelet op de aard en strekking van de richtlijn. Indien de EU-wetgever bijvoorbeeld toch de criteria in artikel 7 van de richtlijn nog zou willen aanvullen of aanpassen, dan zou dit hoogstwaarschijnlijk geen wijziging van de betreffende nationale wetten vergen. Een dergelijke wijziging zou al door de huidige opzet en formulering van het wetsvoorstel worden gedekt. Mocht de richtlijn alsnog op dusdanige wijze worden gewijzigd dat wetswijzigingen nodig zijn, dan geldt hoogstwaarschijnlijk dat net als nu het geval is, meerdere sectorale wetten gewijzigd moeten worden. Zoals ook bij het huidige wetsvoorstel het geval is, zal ook consistentie en uniformiteit moeten worden geborgd, op een wijze die steeds zo goed mogelijk aansluit op de specifieke opzet en kaders van elk van de sectorale wetten (en de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties). De regering heeft er vertrouwen in dat dit ook in de toekomst gerealiseerd kan worden.

30. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de bij Kamerbrief van 9 juni 2023 aangekondigde werkwijze, waarbij de betrokken bewindspersoon een

evenredigheidsbeoordeling uitvoert bij initiatiefwetsvoorstellen en amendementen indien deze tijdens de parlementaire behandeling ontbreekt, inmiddels is uitgewerkt.

Allereerst een opmerking bij de inleidende vaststelling dat in de memorie van toelichting nauwelijks wordt ingegaan op de genoemde werkwijze. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting betreffen de implementatie van de richtlijn voor wat betreft beperkende regelgeving van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Initiatiefwetten en amendementen op wetgeving van de Tweede Kamer waarin beperkende bepalingen zijn vervat, zijn geen voorwerp van het wetsvoorstel.

Dit neemt uiteraard inderdaad niet weg dat de richtlijn ook ten aanzien van beperkende regelgeving in initiatiefwetsvoorstellen en amendementen geïmplementeerd diende te worden. Zoals in de brief van 9 juni 2023 beschreven, strookt het niet met het Nederlandse constitutionele stelsel om uw Kamer vanuit de regering op enigerlei wijze te binden aan instructies, die erop neer zouden komen dat het parlement zonder toepassing van de evenredigheidstoets van de Proportionaliteitsrichtlijn geen initiatiefwetsvoorstellen (of amendementen) in procedure zou mogen brengen. Daarom is, in antwoord op de vraag, deze werkwijze door de verantwoordelijke bewindspersoon verwerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie de gewijzigde toelichting op aanwijzingen 2.15 en 7.24). Deze wijziging is meegenomen in de toen eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving en is op 1 juli 2024 in werking getreden (Staatscourant 2024, 20921).

31. De leden van de CDA-fractie vragen of deze werkwijze inmiddels in de praktijk toegepast.

Deze werkwijze is nog niet toegepast. Er zijn tot op heden nog geen initiatiefwetsvoorstellen of amendementen ingediend die beperkende regelgeving als bedoeld in de richtlijn omvatten.

32. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden kan geven van de toepassing.

Zie het antwoord hierboven. Ter context, het komt niet vaak voor dat initiatiefwetsvoorstellen over beroepsreglementering worden ingediend. Er is één voorbeeld bekend van de laatste tien jaar, dat traject werd uiteindelijk niet afgerond.

33. De leden van de CDA-fractie vragen of de aangekondigde aanpassingen van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften inmiddels zijn gerealiseerd.

De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn aangepast en de aanpassingen zijn op 1 juli 2024 in werking getreden (Staatscourant 2024, 20921). De handleiding wordt gepubliceerd in aanloop naar de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen. Aanvullend wordt bekeken of er rond die tijd bij beroepsorganisaties en andere betrokkenen behoefte is aan een praktijkworkshop.

34. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat naar haar oordeel ook ten aanzien van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen volledig tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de Europese Commissie.

Gedurende de ontwikkeling van de nu in de Aanwijzingen voor de regelgeving verwerkte aanpak, is hierover informeel overleg gevoerd met de Europese Commissie. Zoals hierboven in het antwoord op de vragen 3, 6 en 10 reeds genoemd, geeft de Commissie in ieder geval niet voordat de wetswijzigingen zijn vastgesteld en genotificeerd een indicatie of een inbreukprocedure gesloten zal worden. Er zijn ook op dit punt echter geen signalen dat de Commissie ontevreden is over de aanpak.

6. Regeldruk

35. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten of ook onderzoek is gedaan naar de bredere gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van beroepsorganisaties.

Met de diverse beroepsorganisaties is gesproken over hoe de invulling van de verplichtingen zou kunnen passen binnen hun bestaande uitvoeringspraktijken, en binnen het wetsvoorstel is ook zoveel mogelijk aangesloten op die uitvoeringspraktijken. Een voorbeeld daarvan is het feit dat het concrete moment van het starten van de consultatie en de duur van de consultatietermijn geheel aan het oordeel van de beroepsorganisatie zijn gelaten. Op die manier kunnen de beroepsorganisaties de consultatie zo goed mogelijk laten aansluiten op hun reguliere processen en praktijken. In sommige gevallen worden via het wetsvoorstel taken belegd bij organen van de beroepsorganisaties die reeds bestaan (zoals de raad van advies bij de NOvA) of worden opgericht (NBA). Dat is gebeurd in overleg met deze beroepsorganisaties, omdat dit hun eigen bestuursstructuur betreft. Verder is de inschatting qua personele capaciteit opgenomen in de regeldrukparagraaf (zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting).

36. De leden van de CDA-fractie vragen of de gekozen implementatie ertoe leidt dat het aanpassen van beroepsreglementering aanzienlijk complexer wordt.

Vooropgesteld, niet iedere aanpassing van beroepsreglementering zal gelden als een (potentieel) beperkende bepaling in de zin van de richtlijn. Alleen indien het gaat om een dergelijke beperkende bepaling, zal bij het aanpassen van de betreffende beroepsreglementering in de onderbouwing rekening moeten worden gehouden met de richtlijn. In de kern verschillen de verplichtingen evenwel niet van in nationaal recht sinds jaar en dag gangbare verplichtingen met betrekking tot de totstandkoming van regelgeving. Zo dient onder meer het evenredigheidsbeginsel in acht genomen te worden bij het opstellen van nieuwe regelgeving of het wijzigen daarvan[10]. De bij de inleiding van de vraag genoemde stappen zijn beroepsorganisaties niet onbekend, zij hebben ruime ervaring met het opstellen, toetsen en veelal ook consulteren van hun regelgeving. De kosten voor kennisname van de richtlijnverplichtingen is opgenomen in de paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting.

37. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering heeft onderzocht welk effect deze procedurele verplichtingen hebben op de wendbaarheid van beroepsorganisaties om hun regelgeving tijdig aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

Beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid werken over het algemeen met vaste momenten in het jaar. Bijvoorbeeld de momenten waarop zij hun leden of aangeslotenen raadplegen. Er is geen aanleiding om te verwachten dat beroepsorganisaties met hun planning plots in de knel komen. Die signalen hebben de regering dan ook niet bereikt.

38. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan reflecteren op de verhouding tussen het doel van de Proportionaliteitsrichtlijn (het voorkomen van onnodige beroepsbelemmeringen) en de aanzienlijke uitbreiding van procedurele verplichtingen voor beroepsorganisaties.

De richtlijn moet voorkomen dat er regelgeving wordt opgesteld door de EU-lidstaten die het vrij verkeer op de interne markt bemoeilijkt op een wijze die uit de pas loopt met de publieke belangen die ermee beschermd beogen te worden. Anders gezegd: beroepsbeoefenaars mogen niet aan regeldruk worden onderworpen die eigenlijk niet nodig is. Beroepsorganisaties worden door dit wetsvoorstel slechts geraakt in hun hoedanigheid als regelgever, niet als beroepsbeoefenaar of belangenbehartiger van het gemeenschappelijke of institutionele belang van de beroepsgroep. De regels die zij opstellen, kunnen (onverhoopt) de markt ongerechtvaardigd afschermen voor toetreders. Daarom moeten ook deze beroepsorganisaties, als regelgevende instanties, zorgen dat er geen onnodige regeldruk op beroepsbeoefenaars afkomt. De regering heeft input van de beroepsorganisaties over de gevolgen van de uitbreiding van procedurele verplichtingen meegewogen in de wijze van implementatie. Feit is dat deze beroepsorganisaties op basis van hun

[10] Niettemin vergde deze richtlijn alsnog concrete implementatie van (onder meer) de verplichting tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling. De Europese Commissie heeft in diens met redenen omkleed advies benadrukt, conform vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, dat pas sprake kan zijn van een correcte omzetting van de richtlijn indien sprake is van een omzetting met onbetwistbare bindende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Volgens de Europese Commissie betekent dit onder meer dat niet volstaan kan worden met verwijzingen naar bestaande nationale praktijken, indirecte omzettingsmaatregelen, omzettingsmaatregelen die geen verplichtend, bindend karakter hebben of omzettingsmaatregelen die onvoldoende nauwkeurig, specifiek en concreet zijn geformuleerd.

huidige bevoedgheid regelgeving kunnen voorbereiden die onder de richtlijn valt en dat zij zich daarom in dat geval moeten houden aan de bijbehorende Europeesrechtelijke verplichtingen.

39. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van oordeel is dat de gekozen implementatie niet verder gaat dan noodzakelijk om aan de richtlijn te voldoen.

Zoals genoemd in antwoord op vraag 8, heeft de regering het wetsvoorstel zo veel mogelijk één-op-één omgezet. Zoals gebruikelijk laat de richtlijn de EU-lidstaten ruimte om de vorm te kiezen die het beste past bij het nationale recht. De regering heeft in lijn met het kabinetsbeleid geborgd dat er geen extra normen worden toegevoegd en in die zin wordt er geen beleidsruimte gebruikt. Voorzover richtlijnverplichtingen nog enige ruimte lieten wat betreft de wijze waarop deze werd ingevuld, zoals wat betreft de wijze waarop monitoring wordt vormgegeven, heeft de regering die invulling laten aansluiten bij de (gezaghebbende) richtsnoeren van de Commissie. Zie met betrekking tot beleidsruimte ook het antwoord op vraag 1.

40. De leden van de CDA-fractie vragen of gedurende de consultatie door de betrokken beroepsorganisaties aandacht is gevraagd voor de uitvoerbaarheid van deze verplichtingen en de toename van procedurele lasten.

Ja, een samenvatting van hun zorgen is te vinden in de memorie van toelichting (paragraaf 7). In die paragraaf is ook ingegaan op diverse zorgen. ATR heeft ook gereflecteerd op de werkbaarheid (zie een weergave in paragraaf 8 van de memorie van toelichting) en daar in het advies geen opmerkingen bij geplaatst.

41. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering signalen van beroepsorganisaties betrokken heeft bij de vormgeving van het wetsvoorstel.

De regering is steeds in gesprek geweest met de beroepsorganisaties en heeft ook gebruik kunnen maken van hun aanzienlijke expertise. Voor zover daar binnen de kaders van de richtlijn en de richtsnoeren van de Europese Commissie ruimte voor is, heeft de regering getracht de zorgen van de beroepsorganisaties te adresseren. Er is bijvoorbeeld op basis van de input gekozen om per zes jaar met één driejaarlijks monitoringsmoment te werken in plaats van twee tweejaarlijkse momenten. Feit is evenwel, zoals reeds genoemd in antwoord op vraag 38, dat deze beroepsorganisaties op basis van hun huidige bevoegdheid regelgeving kunnen voorbereiden die onder de richtlijn valt en dat zij zich daarom in dat geval moeten houden aan de bijbehorende Europeesrechtelijke verplichtingen.

42. De leden van de BBB-fractie vragen waarom drie jaar uiteindelijk als noodzakelijke frequentie wordt beschouwd.

De Europese Commissie heeft informeel uitdrukkelijk te kennen gegeven dat een monitoringsfrequentie van eens in de vijf of zes jaar ontoereikend zou zijn. Monitoring zou frequenter moeten plaatsvinden. Gedurende het totstandkomingsproces verschenen vervolgens de richtsnoeren van de Commissie, waarin tweejaarlijkse monitoring wordt genoemd. Daarom werd aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen dat elke twee jaar monitoring moest plaatsvinden. Gelet op input van de beroepsorganisaties is ervoor gekozen om dit terug te brengen tot elke drie jaar. Dat komt neer op één monitoringsmoment (dat logischerwijs minder intensief is dan een volledige evenredigheidstoets) halverwege de zes jaar die tussen de periodieke beoordelingsmomenten zit.

43. De leden van de BBB-fractie vragen welke ruimte bestaat om deze frequentie in de toekomst te verlagen wanneer uit de praktijk blijkt dat de monitoring weinig nieuwe informatie oplevert.

Er is met de beroepsorganisaties afgesproken dat na de eerste ronde (drie jaar en zes jaar) de wijze van monitoring wordt geëvalueerd. Het formeel verlagen van de monitoringsfrequentie zou een wetswijziging vergen. Zoals ATR ook, met betrekking tot minder belastende alternatieven, aangaf in het advies lijkt de driejaarlijkse monitoring de laagst mogelijke frequentie. De regering wijst erop dat bijstelling van de frequentie ertoe kan leiden dat Nederland, naar het oordeel van de

Commissie, de richtlijn niet correct toepast. Als bij de monitoring zou worden gesignaleerd dat er geen relevante ontwikkelingen zijn, kan de beroepsorganisatie in het rapport aangeven dat er geen aanleiding is tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Dan zijn er normaal gesproken geen verdere administratieve lasten. Daar kan dus pragmatisch mee om worden gegaan.

44. De leden van de BBB-fractie vragen hoe na inwerkingtreding wordt gecontroleerd of de daadwerkelijke regeldruk overeenkomt met de huidige ramingen.

De regeldrukramingen zijn als gebruikelijk tot stand gekomen met toepassing van het Handboek meting regeldrukkosten van ATR. Dit handboek biedt uitkomst voor het inschatten van verwachte kosten in de fase waarin regelgeving wordt opgesteld. Naar aanleiding van het advies van ATR zijn aanvullende kostenberekeningen toegevoegd aan de memorie van toelichting (paragraaf 5.2). Er is met de adviespunten van ATR rekening gehouden (paragraaf 8), waarna het wetsvoorstel is ingediend. Eventuele later blijkende buitensporige regeldruk kunnen beroepsorganisaties na inwerkingtreding altijd melden in het reguliere contact met betreffende ministeries.

7. Overige gevolgen

45. De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak de vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van regelgeving van de betrokken beroepsorganisaties de afgelopen tien jaar daadwerkelijk is toegepast, en waarop de regering haar verwachting baseert dat dit sluitstuk in de praktijk werkt.

Voor zover bekend, is de nu al bestaande vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van regelgeving vanuit de betrokken beroepsorganisaties niet eerder gebruikt. Dat is ook goed verklaarbaar door een aantal omstandigheden. In de eerste plaats is er, zoals ook in het antwoord op vragen 14, 16 en 19 is aangegeven, regulier contact tussen elk van de betrokken beroepsorganisaties en de betreffende verantwoordelijke bewindspersoon. Eventuele problematische signalen over de rechtmatigheid en houdbaarheid van bepaalde regelgeving van de beroepsorganisatie worden in dat stadium dan al geadresseerd en zoveel mogelijk opgelost. In de tweede plaats geldt dat de bewindspersoon op grond van de Algemene wet bestuursrecht altijd verplicht is om in overleg te treden met de beroepsorganisatie voorafgaand aan een eventuele vernietiging, als de bewindspersoon daadwerkelijk het voornemen zou hebben om tot vernietiging over te gaan. Die verplichting is ingevoerd in het kader van de zorgvuldigheid, juist omdat vernietiging als een ingrijpend instrument wordt gezien dat met grote terughoudendheid moet worden toegepast. Als het dus al zo ver zou komen dat de bewindspersoon een daadwerkelijk voornemen heeft tot vernietiging, ligt het in de lijn der verwachtingen dat in dit stadium, in het licht van het verplichte overleg, (alsnog) van vernietiging wordt afgezien; hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, alsnog zodanig wordt gewijzigd dat aan de bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen.[11] Met andere woorden: juist door onderlinge contacten voorafgaand aan de inzet van een ingrijpend instrument als de vernietiging, of met een dreigende vernietiging in het vooruitzicht, kan de daadwerkelijke inzet van dat vernietigingsinstrument voorkomen worden.

Gelet op het voorgaande is de verwachting dan ook dat de vernietiging als sluitstuk daadwerkelijk effect heeft. Dat is niet vanwege de daadwerkelijke inzet van het instrument in het verleden, maar omdat het bestaan van het instrument alleen al ertoe leidt dat eventuele problemen rond regelgeving van beroepsorganisaties vóór een daadwerkelijke inzet van het vernietigingsinstrument al zullen worden opgelost.

46. De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is de Kamer periodiek te informeren over de gevallen waarin van een evenredigheidsadvies gemotiveerd is afgeweken.

Het lijkt de regering gelet op het nieuwe karakter van deze systematiek passender om de Kamer, in ieder geval in de beginfase, te informeren op het moment dat dergelijke gevallen zich voordoen. De regering zal hier in de eerste drie jaar na inwerkingtreding, in aanloop naar het eerste monitoringsmoment, bijzondere aandacht voor hebben.

[11] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht, toelichting op artikel 1A.2.2.9).

8. Consultatie

47. De leden van de D66-fractie vragen waarom bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel geen consumenten-, patiënten- of cliëntenorganisaties zijn geraadpleegd.

Bij aanvullende implementatie van EU-wetgeving vanwege een inbreukprocedure wordt in de regel geen internetconsultatie gedaan. De richtlijn zelf bevat enkel procedurele verplichtingen voor regelgevende instanties, zoals de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Vanwege het belang voor de betrokken beroepsorganisaties en hun expertise zijn zij meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Bredere consultatie lag bij deze technische één-op-één implementatie van de richtlijn niet voor de hand.

48. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat de nieuwe consultatieplicht in de praktijk een formaliteit wordt, mede gelet op de constatering van de Europese Commissie dat publicatie op de website van een beroepsorganisatie daarvoor mogelijk niet volstaat.

De beroepsorganisaties hebben veelal ruime ervaring met consultatie van hun leden of aangeslotenen. Consultatie is ook op grond van de huidige sectorale regelgeving al voor diverse beroepsorganisaties verplicht. Voor beroepsbeoefenaren en voor alle overige geïnteresseerden in beroepsnormering voor een bepaalde beroepsgroep zijn de websites van de beroepsorganisaties beschikbaar en toegankelijk, en op grond van het wetsvoorstel zullen ze dat in ieder geval ook zijn wat betreft consultatiestukken vanuit de beroepsorganisatie. De rijksoverheid zelf kent uiteraard internetconsultaties die breed worden uitgezet. Er zijn geen signalen dat dergelijke consultaties verworden tot een formaliteit, dus die verwachting is er ook niet voor de consultatieplicht zoals die nu in het wetsvoorstel is beschreven voor de betreffende beroepsorganisaties.