



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 13 januari 2017
(OR. en)

5281/17

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0404 (COD)**

**COMPET 22
MI 32
ETS 3
DIGIT 6
SOC 16
EMPL 12
CONSOM 11
CODEC 36
IA 7**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	12 januari 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 822 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 822 final.

Bijlage: COM(2016) 822 final



Brussel, 10.1.2017
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Vorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering
van beroepen**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De Commissie heeft van een diepere en eerlijkere eengemaakte markt een topprioriteit gemaakt; het beleid dat zorgt voor groei en werkgelegenheid staat centraal in de beleidsagenda¹. Volgens de Europese Raad is "[e]en diepere en eerlijkere eengemaakte markt [...] essentieel voor het scheppen van nieuwe banen, het bevorderen van de productiviteit en het creëren van een aantrekkelijk klimaat voor investeringen en innovatie"². De belangrijke rol die de professionele dienstensector voor de economie van de EU speelt, kan niet hoog genoeg gewaardeerd worden, en tal van onderzoeken tonen aan welke onbenutte voordelen de ontwikkeling van de eengemaakte markt voor diensten biedt.

Door het ontbreken van geharmoniseerde vereisten op EU-niveau blijft de reglementering van de professionele dienstverlening het prerogatief 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-discriminatiebeginsel en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd. In de meeste gevallen is reglementering gerechtvaardigd en zelfs wenselijk, bijvoorbeeld wanneer het gaat om gezondheid en veiligheid. Om te waarborgen dat de regelgeving geschikt is voor het beoogde doel en geen onnodige lasten meebrengt, moet zij evenwel grondig worden onderzocht, om een duidelijk beeld te krijgen van de gevolgen daarvan voor de belanghebbenden en het bredere bedrijfsleven. In overeenstemming met de prioriteiten van de Commissie op het gebied van banen en groei, is het van cruciaal belang om te zorgen voor een optimaal regelgevingskader. Daarom zijn in het kader van de strategie voor de eengemaakte markt maatregelen aangekondigd om bij de hervorming van de reglementering van de professionele dienstverlening een ex-ante "evenredigheidstoets" in te voeren³.

Het recht te werken in de zin van de vrijheid om een gekozen beroep uit te oefenen of de vrijheid van ondernemerschap is verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Tot de belangrijkste voordelen van de eengemaakte markt van de EU behoren de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Het is voor kleine en middelgrote ondernemingen bijzonder lastig beperkingen van deze vrijheden te ondervangen. Regelgevingsmaatregelen moeten als zodanig naar behoren worden gemotiveerd, en wel door middel van een grondige beoordeling van de evenredigheid.

"Gereguleerde beroepen" hebben betrekking op activiteiten waarvoor een bepaalde beroepskwalificatie is vereist en zijn in alle sectoren van het economisch leven te vinden. In de loop der tijd zijn door de lidstaten uiteenlopende regelgevingen geïntroduceerd die sinds lang gevestigde tradities weerspiegelen, hetzij in de vorm van regulering door de overheid hetzij in de vorm van zelfregulering door de beroepsverenigingen. Over het algemeen waren er goede redenen voor regelgeving, die waren gebaseerd op de noodzaak van bescherming van primaire doelstellingen van algemeen belang, en blijkt regelgeving van waarde voor de

¹ https://ec.europa.eu/priorities/index_nl

² <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

³ https://ec.europa.eu/growth/single-market_nl

samenleving, doordat bijvoorbeeld duidelijkheid wordt verschaft over de technische kennis, opleiding en competenties waarover beroepsbeoefenaars zouden moeten beschikken om ervoor te zorgen dat burgers beschermd worden. Inadequate regelgeving kan echter een last leggen op beroepsbeoefenaars, bedrijfsleven en consumenten; hierbij kan het gaan om buitensporige kwalificatievereisten, omvangrijke voorbehouden activiteiten, verplicht lidmaatschap van beroepsverenigingen of andere maatregelen. In dit verband is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de nationale reglementering van beroepen en eventuele kwalificatievereisten, ook al worden zij zonder discriminatie toegepast, de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door burgers en ondernemingen in de EU kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken⁴. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat het feit dat een lidstaat minder strenge bepalingen vaststelt dan een andere lidstaat, niet betekent dat de bepalingen van laatstbedoelde lidstaat onevenredig en onverenigbaar met het EU-recht zijn. De lidstaten moeten per geval, rekening houdend met het volledige regelgevingskader voor dat beroep, beoordelen of beperkingen moeten worden gesteld aan de toegang tot en de uitoefening van beroepsactiviteiten, en welke beperkingen het best passen om tegemoet te komen aan de specifieke bezwaren in verband met het algemeen belang.

In 2013 is Richtlijn 2005/36/EG (de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties) gewijzigd bij Richtlijn 2013/55/EU, met het oog op modernisering van het recht van de Unie op het gebied van gereguleerde beroepen. Die richtlijn wil voor meer transparantie zorgen en heeft tevens een wederzijdse beoordeling door de lidstaten van al hun gereguleerde beroepen ingevoerd. Op basis van de informatie die door de betrokken bevoegde autoriteiten in het kader van de wederzijdse beoordeling is verstrekt, lijkt het erop dat die beoordeling voor veel lidstaten problematisch was⁵. Het feit dat de beoordelingen voor het overgrote deel ontoereikend zijn gemotiveerd, duidt op een onderliggend probleem met betrekking tot de wijze waarop de noodzaak van reglementering en de gevolgen daarvan voor het bredere bedrijfsleven worden geëvalueerd. De wederzijdse beoordeling heeft aan het licht gebracht dat regelgevingsbesluiten momenteel niet altijd op een gedegen en objectieve analyse zijn gebaseerd of op open en transparante wijze worden uitgevoerd. Voorts, en ondanks de tot dusver gevoerde diepgaande discussies en de door de Commissie verstrekte leidraad, is met dit proces niet verhinderd dat sinds die tijd nieuwe beperkende maatregelen zijn ingevoerd zonder dat een objectieve en uitvoerige analyse is verricht. De lidstaten hebben nieuwe regelgeving ingevoerd, bijvoorbeeld voor de uitoefening van juridische beroepen, of hebben meer of nieuwe activiteiten voorbehouden, bijvoorbeeld voor belastingadviseurs of voor toeristengidsen, zonder of slechts een zeer oppervlakkige evenredigheidsbeoordeling te hebben verricht.

De huidige ongelijke toetsing van de reglementering van beroepen in de hele EU heeft een negatief effect op de verrichting van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars. Maatregelen van de afzonderlijke lidstaten zijn op zich niet voldoende om een samenhangend EU-rechtskader voor de beoordeling van de evenredigheid van de beoogde nationale reglementering te waarborgen en de door de nationale autoriteiten ondervonden bestaande problemen aan te pakken. De belangrijkste doelstellingen die worden nagestreefd met de maatregelen om meer duidelijkheid over de toepasselijke criteria te scheppen, namelijk de betrouwbaarheid, transparantie en vergelijkbaarheid ervan in alle lidstaten versterken en

⁴ Zie zaak C-340/89, Vlassopoulou, en zaak C-55/94, Gebhard.

⁵ Zoals nader toegelicht in de bijbehorende effectbeoordeling; ongeveer een derde van de evenredigheidsbeoordelingen is bijna een jaar na de omzetting van de richtlijn nog steeds niet uitgevoerd. Bij de beoordelingen die wel zijn ontvangen, is in ongeveer 70 % van de gevallen op basis van ontoereikende beoordelingen besloten de status quo te handhaven.

ervoor zorgen dat de regels zonder onderscheid worden toegepast om te voorkomen dat er verdere lasten ontstaan voor de eengemaakte markt en deze verder versnipperd raakt, zouden vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter op EU-niveau kunnen worden verwezenlijkt, door de invoering van een gemeenschappelijk EU-breed beoordelingsmechanisme dat door alle lidstaten en op vergelijkbare wijze wordt toegepast. Gelet op de veelvuldige aanpassingen die de reglementering van beroepen bij het ontbreken van EU-maatregelen ondergaat, bestaat het gevaar dat de kloof tussen de lidstaten die reeds goede regelgevingspraktijken hanteren en pas na een grondige beoordeling van de evenredigheid besluiten of zij regelgeving vaststellen⁶, en de lidstaten waar dit niet gebeurt, groter zal worden, waardoor de verschillen in kwaliteit van de regelgeving alleen maar zullen toenemen. Dit heeft uiteindelijk een negatieve uitwerking op de toegang tot beroepen en brengt zowel voor de consumenten als voor de economie negatieve gevolgen mee.

Om hier verbetering in te brengen, heeft de Commissie in de strategie voor de eengemaakte markt een initiatief aangekondigd tot vaststelling van een evenredigheidstoets die de lidstaten moeten uitvoeren voordat zij nationale regels voor beroepen vaststellen of wijzigen. De lidstaten beschikken over aanzienlijke mogelijkheden om meer groei te genereren en meer banen te scheppen door de transparantie van hun gereguleerde beroepen te vergroten en de evenredigheid van nieuwe regels vóór de goedkeuring daarvan grondiger te analyseren, en tegelijkertijd hervormingen van hun gereguleerde beroepen door te voeren met het oog op modernisering van de vereisten daarvoor. Zoals beschreven in de effectbeoordeling bij dit voorstel, blijkt uit een groot aantal onderzoeken hoe verkeerde regelgevingskeuzes de mededinging kunnen verstoren doordat de markttoegang wordt beperkt, en dus kunnen resulteren in aanzienlijk verlies aan werkgelegenheid, hogere prijzen voor consumenten en belemmeringen van het vrije verkeer. Alleen al wat de werkgelegenheid betreft, zouden volgens een wetenschappelijk onderzoek door het vermijden van onnodige en onevenredige regelgeving in de EU ongeveer 700 000 extra banen⁷ kunnen worden gecreëerd.

De evenredigheidstoets is derhalve ontworpen om voor betere regelgevingspraktijken en uiteindelijk voor betere resultaten te zorgen. De toets wordt toegepast bij de invoering of de wijziging van vereisten inzake de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep. De toets is een consolidatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de evenredigheid van vereisten waardoor de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen wordt beperkt, maar laat het besluit over het wat en hoe van reglementering aan de lidstaten over, zolang dit besluit empirisch is onderbouwd en op basis van een grondige, transparante en objectieve beoordeling wordt genomen. Bij de toets wordt volledig rekening gehouden met de specifieke aard van elke beroep en het regelgevingskader ervan. De voordelen van dit initiatief voor beroepsbeoefenaars, consumenten en overheidsdiensten zijn vooral gelegen in het feit dat het garant zou staan voor betere reglementering van beroepen doordat het voorkomt dat onevenredige voorschriften worden vastgesteld. Dit voorstel heeft grotendeels tot doel de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie te codificeren. Afwijking van deze rechtspraak zou het voorstel zijn eigen aard kunnen ontnemen. In dat geval kan de Commissie het voorstel intrekken.

Een EU-richtlijn zou het voor de lidstaten aanzienlijk makkelijker maken te voldoen aan hun verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen en zou waarborgen dat de lidstaten

⁶ The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>

⁷ "Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU", Maria Koumenta, Queen Mary University of London, en Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

de evenredigheidstoets op alle regelgevingsniveaus op equivalente wijze uitvoeren, teneinde versnippering van de eengemaakte markt te voorkomen.

Het initiatief heeft tot doel duidelijkheid te scheppen en bevordert objectieve, betrouwbare en uitvoerige evenredigheidstoetsen om door middel van de periodieke evaluatie van de nationale reglementering van beroepen het vertrouwen te vergroten en de innovatie te versterken. Het onderliggende doel is niet alleen de lidstaten te helpen deze gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, maar ook dit op een gestructureerde en gestroomlijnde manier te doen, zodat hun administratieve taken worden verlicht.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op de bestaande bepalingen van Richtlijn 2005/36/EG.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met de prioriteiten van de Commissie zoals nader uitgewerkt in haar strategie voor de eengemaakte markt, alsook met de doelstellingen van de EU om groei te creëren en banen te scheppen, het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars te waarborgen, het ondernemingsklimaat te verbeteren en de consumenten keuzemogelijkheden te bieden.

Een andere maatregel die in de strategie voor de eengemaakte markt is aangekondigd, betreft de periodieke leidraad inzake specifieke behoeften. Dit initiatief heeft tot doel per land en per beroep de problemen in kaart te brengen waarbij de hervorming van het regelgevingskader een economisch voordeel zou opleveren; op grond hiervan zal de Commissie aanbevelingen voor maatregelen op lidstaatniveau doen. Deze twee maatregelen zijn complementair, in die zin dat de evenredigheidstoets het algemene kader zal bieden voor de criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van de voorgenumen reglementering (een uitstelbepaling), terwijl de periodieke leidraad inzake hervormingsbehoeften de nadruk zal leggen op specifieke kwesties, die worden aangegeven in de bestaande reglementering van bepaalde beroepen of sectoren.

Het onderhavige voorstel is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op het initiatief om de kennisgevingen in het kader van de dienstenrichtlijn te verbeteren. Terwijl laatstbedoeld initiatief een aanvulling vormt op de bestaande kennisgevingsprocedure voor beperkingen in het kader van de dienstenrichtlijn, schept het onderhavige voorstel duidelijkheid over de criteria die door de lidstaten in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van ontwerpen van nationale wetgeving tot reglementering van beroepen, die onder de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties vallen. Sommige vereisten in de nationale reglementering van beroepen (zoals die inzake rechtsvorm of deelneming) vallen zowel onder de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties als onder de dienstenrichtlijn. In die gevallen zouden voor de evenredigheidsbeoordeling de regels van dit voorstel gelden en zouden de gegevens die moeten worden verstrekt in de kennisgevingsprocedure in het kader van de dienstenrichtlijn op deze beoordeling moeten worden gebaseerd en deze tot uitdrukking moeten doen komen. De samenhang tussen deze instrumenten wordt gewaarborgd en dit voorstel introduceert geen nieuwe kennisgevingsprocedures.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 46, artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU.

Het recht van de Europese Unie om maatregelen te nemen op het gebied van de reglementering van beroepen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt, is gebaseerd op de artikelen van het VWEU betreffende het vrije verkeer van personen en diensten. Meer bepaald voorziet artikel 46 VWEU in de vaststelling van bijzondere bepalingen op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, voorziet artikel 53, lid 1, VWEU in de vaststelling van richtlijnen met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst, en vormt artikel 62 VWEU de grondslag voor wetgevingshandelingen inzake de uitoefening van het recht tot het vrij verrichten van diensten.

• **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Volgens het subsidiariteitsbeginsel treedt de EU slechts op indien de doelstellingen van de beoogde maatregelen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter door de EU kunnen worden bereikt. Zoals blijkt uit de gegevens die bij de wederzijdse beoordeling zijn verkregen, verschillen de gehanteerde criteria en de diepgang van de beoordelingen sterk per lidstaat. De huidige ongelijke toetsing van de evenredigheid van de reglementering van beroepen in de hele EU en de daaruit resulterende gevolgen hebben een aanzienlijke impact op de economie in ruimere zin in de EU, de verrichting van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars. Uit zowel onafhankelijke als door de Commissie in opdracht gegeven onderzoeken blijkt dat onevenredige regelgeving een negatief effect heeft op het scheppen van banen, groei, keuzemogelijkheden voor de consument, prijzen, innovatie, investeringen en handel⁸. Daarnaast is gebleken welke voordelen maatregelen kunnen hebben die worden genomen met het oog op de hervorming van regelgeving, waarvan bovendien is vastgesteld dat zij geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de bescherming van legitieme openbare belangen:

- in Italië zorgde de door Bersani in 2006 uitgevoerde hervorming voor nieuwkomers op de markt, wat in het algemeen meer werkgelegenheid voor jonge apothekers betekende⁹;
- in Polen werden bij de hervorming van het beroep van advocaat objectieve toegangsregels ingevoerd die ertoe hebben geleid dat het aantal advocaten tussen 2005 en 2015 bijna is verdrievoudigd en het aantal juridische adviseurs bijna is verdubbeld, zonder dat de bezoldiging en de kwaliteit van de dienstverlening daardoor negatief werden beïnvloed¹⁰;

⁸ Zie bijvoorbeeld COM(2013) 676; "The Cost of Non-Europe in the Single Market for services", Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, 2014; "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators", Europese Commissie, 2015; "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade", H. Kox, A. Lehour, 2005; "The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data", EFIGE, 2012; "Business services — Assessment of Barriers and their Economic Impact", Europese Commissie, 2015; "The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", Europese Commissie, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

¹⁰ Ibid.

- in Griekenland hebben de hervormingen geresulteerd in lagere prijzen voor de gebruikers van diensten van vastgoedmakelaars, juridische beroepen, accountants, belastingadviseurs en fysiotherapeuten, die waren geliberaliseerd door de in 2011 doorgevoerde hervorming. Het aantal notarissen dat zich heeft gevestigd of het aantal auditors, toeristengidsen en taxateurs dat een eigen bedrijf is begonnen, is in 2014 meer dan verdubbeld in vergelijking met het jaarlijkse gemiddelde vóór de liberalisering¹¹.

Afzonderlijke maatregelen van de individuele lidstaten zijn evenwel op zich niet voldoende om een samenhangend EU-rechtskader voor de beoordeling van de evenredigheid van nationale reglementeringen te waarborgen en de door de nationale autoriteiten ondervonden bestaande problemen aan te pakken. Derhalve zouden de met de maatregelen nagestreefde doelstellingen, namelijk de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van evenredigheidsbeoordelingen, vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter op Unieniveau kunnen worden verwezenlijkt, door de invoering van een gemeenschappelijk EU-breed beoordelingsmechanisme dat door alle lidstaten op soortgelijke wijze wordt toegepast. Daarom zouden in de nationale wetgeving de criteria tot uitdrukking moeten komen die in de voorgestelde maatregelen worden beschreven en die door de nationale autoriteiten in overweging zouden moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van de nationale reglementering van beroepen.

Met een EU-aanpak zouden de nationale autoriteiten dus in staat worden gesteld uitgebreide en vergelijkbare evenredigheidscontroles uit te voeren, doordat een transparant en voorspelbaar rechtskader voor de beoordeling van belemmeringen voor gereguleerde beroepen tot stand wordt gebracht. De Europese Raad heeft herhaaldelijk aangedrongen op maatregelen op dit gebied. In februari 2015 riep de Europese Raad op een leidraad vast te stellen¹², waarna hij zich verheugd toonde over de opneming van de evenredigheidstoets in de strategie voor de eengemaakte markt: "herhaalt dat de interne markt in Europa de voornaamste motor voor groei en banenschepping is en essentieel voor investeringen en het vergroten van het Europese concurrentievermogen. Benadrukt dat de versterking en verdieping van de eengemaakte markt noopt tot dringende en ambitieuze maatregelen, zowel op het niveau van de Unie als op nationaal niveau, opdat er concrete en pragmatische resultaten kunnen worden geboekt die de consumenten en de ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), rechtstreeks ten goede komen"¹³. Onlangs nog heeft de Raad in juni 2016 de Commissie verzocht stappen te ondernemen "om de inspanningen met het oog op betere regelgeving energiek voort te zetten"¹⁴.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel strookt met het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 5, lid 4, VEU. De gekozen beleids optie tracht het juiste evenwicht te vinden tussen het waarborgen van de doelstellingen van algemeen belang en de kwaliteit van diensten enerzijds, en het verbeteren van de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen voor de beroepsbeoefenaars zelf alsmede het waarborgen van een ruimere keuze voor gebruikers anderzijds. Dit voorstel eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel, aangezien de oplossingen kostenefficiënt zijn en de totale lasten voor het overheidsapparaat beperken; het voorstel

¹¹ Ibid.

¹² Conclusies van de Raad over het beleid voor de eengemaakte markt, 2 en 3 maart 2015 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/en/pdf>

¹³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/nl/pdf>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

voorziet immers in duidelijke criteria voor het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen van de reglementering van beroepen en moet voorkomen dat door onnodige toekomstige maatregelen uitvoeringslasten ontstaan. De administratieve lasten van het uitvoeren van een evenredigheidstoets zijn reeds beoordeeld in het kader van de herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in 2013. In overeenstemming met deze beoordeling moeten de kosten die voortvloeien uit het huidige voorstel om de evenredigheidstoets voor te schrijven voor toekomstige regelgeving, een beperkt effect hebben¹⁵. Dit effect kan iets sterker uitvallen voor die lidstaten die momenteel niet voldoen aan de verplichting tot uitvoering van de richtlijn. Naar verwachting zal er echter alles bij elkaar genomen sprake zijn van een positief effect op de administratieve kosten, omdat een verbeterd systeem waarschijnlijk tot gevolg zal hebben dat er minder inbreukprocedures tegen de lidstaten worden ingeleid. De Commissie is van plan om met de lidstaten samen te werken om hen verder te helpen bij de toepassing van deze richtlijn en met het oog op een verdere vermindering van de kosten. Het voorstel gaat niet verder dan wat nodig is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en is het meest geschikt voor de verwezenlijking daarvan. Bij de wederzijdse beoordeling werd de leidraad toegepast; die beoordeling bracht aan het licht dat er weinig aanwijzingen zijn dat regelgevingsbesluiten momenteel op een gedegen en objectieve analyse zijn gebaseerd dan wel op een open en transparante wijze worden vastgesteld. Bijna drie jaar na de start van de wederzijdse beoordeling is ongeveer een derde van de evenredigheidstoetsen nog steeds niet ingediend en van die welke wel zijn ingediend is in ongeveer 70 % van de gevallen besloten de regelgevende status quo te handhaven ondanks een zwakke bijbehorende evenredigheidstoets. Bovendien ondergaat de reglementering van beroepen veelvuldig wijzigingen en is de Commissie ervan op de hoogte dat beroepsbeoefenaars voortdurend met nieuwe regelgevingslasten worden opgezadeld zonder dat een behoorlijke voorafgaande evenredigheidsanalyse van de noodzaak, het nut of de gevolgen van dergelijke lasten heeft plaatsgevonden.

- **Keuze van het instrument**

Het gekozen instrument is een nieuwe richtlijn, waardoor de lidstaten bij de omzetting en uitvoering over een zekere mate van flexibiliteit beschikken, zodat zij de juridische essentie en de veelzijdige aard van het evenredigheidsbeginsel kunnen weergeven. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat en vormt dus een geschikt instrument voor de totstandbrenging van de interne markt uit het oogpunt van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Aangezien het hier ook doelstellingen van de Europese Unie betreft, schept het Verdrag tevens juridische verwachtingen ten aanzien van de lidstaten, zodat de keuze of en hoe een beroep moet worden gereguleerd weliswaar de bevoegdheid van de lidstaten blijft, maar gerechtvaardigd, evenredig en noodzakelijk moet zijn.

De effectbeoordeling geeft een volledige beschrijving van de omvang van het probleem van de reglementering van beroepen en van de gevolgen van onnodige regelgeving voor de Europese economie in ruimere zin, en legt de nadruk op de problemen waarmee de lidstaten te maken hebben wanneer zij die onnodige regelgeving op passende wijze willen aanpakken. Een richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid een brede evenredigheidsbeoordeling in hun bestaande wetgevingsprocedures te integreren, en omdat de Commissie geen specifieke methode voorschrijft, beschikken de lidstaten hierbij over een discretionaire bevoegdheid die tegemoetkomt aan hun eigen structuren, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het uiteindelijke

¹⁵ Zie de bijbehorende effectbeoordeling.

doel van de richtlijn, d.w.z. een vergelijkbaar, transparant, betrouwbaar, objectief, empirisch onderbouwd besluitvormingsproces. Om deze redenen heeft de Commissie geoordeeld dat een richtlijn het meest passende en doeltreffende instrument is.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Voorafgaand aan de ingrijpende herziening ervan in 2013 werd Richtlijn 2005/36/EG onderworpen aan een grondige evaluatie van de tekortkomingen van de bestaande procedure voor het vergemakkelijken van het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars. Op basis daarvan werd bij Richtlijn 2013/55/EU tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG onder meer een verplichte evenredigheidsbeoordeling van de beroepsreglementering voor de lidstaten ingevoerd. Overeenkomstig artikel 59, lid 9, wordt van de Commissie verwacht dat zij uiterlijk in januari 2017 op basis van deze beoordelingen haar definitieve bevindingen over het overzicht van de nationale reglementeringen van beroepen en over de door de lidstaten verrichte evenredigheidsbeoordelingen voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad, eventueel vergezeld van voorstellen voor verdere initiatieven. Dit voorstel is niet uitgewerkt op basis van een algemene beoordeling van de richtlijn, omdat die pas onlangs is herzien, maar vloeit voort uit de door de Commissie verrichte beoordelingen en maakt deel uit van de follow-upinitiatieven die artikel 59, lid 9, van Richtlijn 2013/55/EU laat doorschemeren en die de Commissie als afronding van haar beoordeling kan nemen. De mogelijkheid van een nieuw voorstel was daarom opgenomen als een van de follow-upmaatregelen om de uitvoering en de doeltreffendheid van de nieuwe bepalingen te verbeteren.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Van 27 mei tot en met 22 augustus 2016 heeft een openbare raadpleging plaatsgevonden. In totaal zijn er 420 reacties ontvangen. Hierbij ging het om opmerkingen van particulieren, beoefenaars van gereguleerde beroepen, beroepsverenigingen, regelgevende instanties, overheidsinstanties en academici. Er was een brede consensus onder de belanghebbenden dat op EU-niveau maatregelen nodig waren om met betrekking tot de evenredigheidstoetsen duidelijkheid te scheppen en tot een gemeenschappelijke aanpak te komen. Van alle respondenten sprak een meerderheid zich uit voor een bindende oplossing (richtlijn): de gebruikers, dienstverleners (zowel grote als kleine bedrijven), overheidsinstanties en vakbonden stemden allen in met het voorstel. Sommige beroepsverenigingen waren minder positief. Meer in het bijzonder bleek uit de identieke reacties van 100 ambachtelijke verenigingen in Duitsland en Oostenrijk dat de idee van EU-maatregelen in de vorm van een richtlijn of een op een leidraad gebaseerde benadering van de hand werd gewezen. Zelfs als de Commissie bij het verzamelen van de resultaten van de raadpleging heeft besloten die reacties stuk voor stuk mee te tellen¹⁶, dan nog kan het voorstel op een meerderheid rekenen. Daarnaast bleek uit de raadpleging dat maatregelen noodzakelijk zijn, aangezien een verschil in analyseaanpak aan het licht kwam, niet alleen in de EU, maar ook in de afzonderlijke lidstaten. Er bleek onduidelijkheid te heersen over het bestaan van verwachtingen op het gebied van analyse en evenredigheid bij het ontwerpen van regelgeving, en slechts sporadisch sprake te zijn van raadpleging en transparantie.

¹⁶ In dit soort gevallen zou het gangbaar zijn alle reacties als één antwoord te tellen.

Een samenvatting van de resultaten is te vinden op:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/.

Daarnaast bood een conferentie op hoog niveau die op 18 mei 2016 door de Commissie werd georganiseerd, de gelegenheid nog meer standpunten uit te wisselen.

De problemen zijn ook met de lidstaten besproken tijdens de vergaderingen van de groep op hoog niveau van 3 mei 2016 en 10 november 2016.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De resultaten van de wederzijdse beoordeling van de reglementering van beroepen die door de lidstaten samen met de Commissie is uitgevoerd, zijn meegenomen bij de uitwerking van dit voorstel.

Uit onderzoeken van de OESO blijkt dat arbeidsmobiliteit een bepalende factor voor de productiviteit is, die de economische groei bevordert¹⁷. Voorts heeft de Commissie opdracht gegeven voor economische onderzoeken naar de effecten van hervormingen van de regelgevingsvereisten voor toegang tot geselecteerde beroepen in vier verschillende landen: Duitsland, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk¹⁸.

Bovendien kan volgens een recente enquête die in april 2015 in alle 28 lidstaten is gehouden, minstens 21 % van de beroepsbevolking in de EU (50 miljoen mensen) worden geacht een gereguleerd beroep uit te oefenen¹⁹.

- **Effectbeoordeling**

In overeenstemming met hun beleid voor betere regelgeving hebben de diensten van de Commissie een effectbeoordeling uitgevoerd, waarbij de verschillende beleidsopties en de effecten ervan voor de belanghebbenden werden geanalyseerd²⁰.

In de effectbeoordeling werden de volgende opties onderzocht:

optie 1 — uitvaardiging van leidraad inzake evenredigheid en uitgebreide informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten met het oog op de vaststelling van een EU-brede evenredigheidstoets voor gereguleerde beroepen, wat meerdere opties zou kunnen omvatten;

optie 2a — vaststelling van minimumcriteria voor de uitvoering van evenredigheidscontroles, op basis van en tot aanvulling van de rechtspraak, en door waarborging van transparantie bij de beoordelingen door de lidstaten door middel van een bindend instrument (richtlijn);

optie 2b — dezelfde aanpak als bij optie 2a, maar door middel van een aanbeveling;

optie 3a — opnemning van meer procedurele aspecten naast die van optie 2a, zoals openbare raadplegingen en periodieke evaluatie, door middel van een bindend instrument (richtlijn);

¹⁷ <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018

¹⁹ M. Koumenta en M. Pagliero (2016), "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU". Zie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>

²⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Effectbeoordeling bij dit voorstel (SWD(2016) 463).

optie 3b — dezelfde aspecten als bij optie 3a, maar door middel van een aanbeveling.

Op basis van de raadpleging, de ervaringen en het via een effectbeoordeling gepresenteerde bewijsmateriaal is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de beste optie voor het verbeteren van de bestaande situatie optie 3a is:

optie 1 — een op een leidraad gebaseerde benadering is reeds getest: eerst door middel van de publicatie van een mededeling in 2013 en vervolgens door de verstrekking van een matrix en leidraad ter ondersteuning van de twee jaar durende wederzijdse beoordeling, waarmee de aan het licht gebrachte regelgevingsproblemen niet adequaat bleken te kunnen worden aangepakt. Daarnaast heeft de Commissie intensief met de lidstaten samengewerkt om hen aan te moedigen alerter op de evenredigheidsproblematiek te zijn (door middel van bezoeken aan lidstaten, een conferentie, internemarktfora en workshops);

optie 2a — met deze optie zouden de problemen worden aangepakt die de lidstaten ondervinden bij de interpretatie van de rechtspraak, zou duidelijkheid worden geschapen over de te beoordelen criteria en zou aldus enigszins worden bijgedragen tot een betere kwaliteit van de beoordelingen en de uiteindelijke resultaten ervan;

optie 2b — zowel aan deze optie als aan optie 3b kleven dezelfde bezwaren als aan optie 1. Een "optionele" route zou geen oplossing zijn voor het probleem van lidstaten die nalaten een evenredigheidstoets uit te voeren en kan derhalve niet worden geacht onnodige lasten in de toekomst te voorkomen of kan niet worden beschouwd als een doeltreffend mechanisme om via dergelijke evaluaties aan het licht gebrachte problemen te verhelpen. Ten slotte zouden deze beperkingen het moeilijker maken om op transparantere wijze informatie met burgers en belanghebbenden te delen;

optie 3a — door periodieke evaluaties zou ervoor worden gezorgd dat reglementering die niet langer passend is, wordt geschrapt, terwijl door het opnemen van raadplegingen een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden, met inbegrip van consumentenorganisaties en burgers, zou worden bevorderd, zodat ook met hun belangen rekening wordt gehouden;

optie 3b — zoals ook het geval is bij optie 2b, kan een optionele benadering niet waarborgen dat deze maatregelen worden genomen.

Gezien de opgedane ervaringen en de beoordelingen die tijdens het opstellen van dit voorstel zijn verricht, kan worden geconcludeerd dat er bij een discretionaire route, d.w.z. een aanbeveling, geen dwang zou bestaan de noodzakelijke analyse uit te voeren, met name niet in de moeilijkste gevallen. De inachtneming van de algemene verplichting om periodieke evaluaties te verrichten, om alle belanghebbende partijen te informeren en om een minimum aan objectiviteit en onpartijdigheid te verzekeren, kan enkel worden gewaarborgd als die verplichting bij wetgeving wordt geïmplementeerd, en het enige instrument daartoe is een richtlijn.

Op 9 oktober 2016 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een positief advies over dit initiatief uitgebracht. De belangrijkste aanbevelingen van de Raad waren dat het voorstel nader zou moeten ingaan op de samenhang ervan met andere initiatieven, meer uitleg zou moeten geven over de omvang van het probleem en waarom de bestaande structuren tekortschieten om dit probleem op te lossen, zou moeten preciseren op welke wijze de daarin opgenomen bepalingen zullen functioneren, en dieper zou moeten ingaan op de standpunten van de belanghebbenden en op de gevolgen voor het mkb, de consumenten en de nationale autoriteiten. Met dit advies is naar behoren rekening gehouden.

Het advies is te vinden op:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow

De diverse beleidsopties en de gevolgen ervan voor de belanghebbenden worden nauwkeurig onderzocht in de effectbeoordeling die op de volgende website staat:

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Uit een wederzijdse beoordeling die door de lidstaten samen met de Commissie in de periode 2014-2016 is uitgevoerd, is gebleken dat er sprake is van ongelijke toetsing van de nationale regelgevingsmaatregelen en van onduidelijkheid over de criteria die moeten worden gebruikt bij de evenredigheidsbeoordelingen. De conclusie luidt dat het potentieel van de evenredigheidsbeoordelingen om waarde toe te voegen aan de totstandbrenging van de eengemaakte markt, op de wijze waarop zij thans op nationaal niveau en op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie en van nationale benaderingen worden uitgevoerd, niet wordt gerealiseerd.

- **Grondrechten**

Het voorstel bevordert rechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU, namelijk de vrijheid van beroep en de vrijheid van ondernemerschap.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de Raad en het Europees Parlement regelmatig verslag uitbrengen over de uitvoering en de prestaties van de evenredigheidstoets op nationaal niveau. Deze evaluatie zal plaatsvinden op hetzelfde tijdstip als de evaluatie van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Voor dit voorstel zijn geen extra toelichtende stukken nodig die de omzetting in nationaal recht vergezellen, aangezien het is gebaseerd op de bestaande rechtspraak en de fundamentele beginselen van betere regelgeving. Indien nodig kan de Commissie echter een nadere leidraad verstrekken.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De artikelen 1 en 2 hebben betrekking op het voorwerp respectievelijk het toepassingsgebied van de richtlijn, te weten de totstandbrenging van een wettelijk kader voor de beoordeling van de evenredigheid van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, vóór de invoering of wijziging van die bepalingen. Beoordelingen van de evenredigheid van de reglementering van specifieke beroepen die bij andere EU-instrumenten zijn ingevoerd, vallen niet onder deze richtlijn.

Artikel 3 stelt de in het voorstel gebruikte definities vast, die grotendeels identiek zijn aan de definities in het kader van Richtlijn 2005/36/EG. Daarnaast worden definities gegeven voor de twee voornaamste soorten van reglementering van beroepen, namelijk "voorbehouden activiteiten" en "beschermde beroepstitel".

Artikel 4 voorziet in een verplichting voor de lidstaten om een ex ante-evenredigheidsbeoordeling uit te voeren, die wordt onderbouwd met kwalitatief en, zo mogelijk, kwantitatief bewijsmateriaal.

Artikel 5 vermeldt de rechtvaardigingsgronden uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang die zijn voorzien in het VWEU of als zodanig worden erkend door het Hof van Justitie. Op basis van vaste rechtspraak kunnen redenen van zuiver economische aard die in wezen protectionistische doeleinden of gevolgen hebben of zuiver administratieve redenen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen.

Artikel 6, lid 1, voorziet in een algemene verplichting voor de lidstaten om vóór de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, te beoordelen of deze bepalingen noodzakelijk en geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken. Artikel 6, lid 2, bevat de belangrijkste criteria die door de bevoegde autoriteiten in aanmerking moeten worden genomen, zoals de aard van de risico's, de omvang van de aan een bepaald beroep voorbehouden activiteiten, het verband tussen de kwalificatie en de activiteiten, de economische effecten van de maatregel enz. Artikel 6, lid 3, voorziet in het gebruik van minder restrictieve middelen ter bereiking van de nagestreefde doelstelling, zoals het gebruik van een beschermde beroepstitel zonder de activiteiten aan een specifiek beroep voor te behouden. Artikel 6, lid 4, geeft een overzicht van de factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij het onderzoek van het cumulatieve effect van alle bestaande maatregelen die de toegang tot of de uitoefening van beroepen beperken.

Artikel 7 bevat een verplichting om alle belanghebbende partijen vóór de invoering van nieuwe maatregelen te informeren en hun de mogelijkheid te geven om hun standpunten kenbaar te maken.

Artikel 8 voorziet in de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten, waardoor de lidstaat die voornemens is een beroep te hervormen, informatie over de ervaringen van andere lidstaten kan verzamelen.

Artikel 9 voorziet in transparantie van de evenredigheidsbeoordelingen.

Artikel 10 voorziet in een periodieke evaluatie van de richtlijn.

Artikel 11 handelt over de omzetting van de richtlijn.

Artikel 12 regelt de inwerkingtreding van de richtlijn.

Artikel 13 vermeldt de geadresseerden van de richtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 46, artikel 53, lid 1, en artikel 62,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De vrijheid van beroep is een grondrecht. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt de vrijheid van beroep alsmede de vrijheid van ondernemerschap. Het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn in het Verdrag neergelegde grondbeginselen van de interne markt. Nationale voorschriften ter regeling van de toegang tot gereguleerde beroepen mogen derhalve geen ongerechtvaardigde en onevenredige belemmering voor de uitoefening van deze grondrechten vormen.
- (2) Bij het ontbreken van specifieke bepalingen van Unierecht ter harmonisatie van de vereisten voor de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep is het het prerogatief van de lidstaten om te beslissen of en hoe een beroep wordt gereguleerd, zolang de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid in acht worden genomen.
- (3) Het evenredigheidsbeginsel behoort tot de algemene beginselen van het recht van de Unie. Het is vaste rechtspraak²³ dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in

²¹ PB C van , blz. .

²² PB C van , blz. .

²³ Zaak C-55/94, Gebhard, Jurispr. 1995, blz. I-4165.

het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in doelstellingen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan wat nodig is voor het bereiken van dat doel.

- (4) Bij Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad²⁴ is bepaald dat de lidstaten de evenredigheid moeten beoordelen van hun vereisten die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken en de Commissie van de resultaten van de beoordeling in kennis moeten stellen, door het zogeheten proces van wederzijdse beoordeling op gang te brengen. Dit proces hield in dat de lidstaten al hun wettelijke voorschriften inzake alle op hun grondgebied gereguleerde beroepen moesten doorlichten.
- (5) Uit het proces van wederzijdse beoordeling is naar voren gekomen dat er sprake is van onduidelijkheid met betrekking tot de criteria die door de bevoegde nationale autoriteiten moeten worden gebruikt bij de beoordeling van de evenredigheid van de vereisten die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, en van een ongelijke toetsing van die maatregelen op alle regelgevingsniveaus. 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, is het derhalve noodzakelijk op het niveau van de Unie een gemeenschappelijke aanpak vast te stellen, en aldus te voorkomen dat onevenredige maatregelen worden aangenomen.
- (6) In haar mededeling van 28 oktober 2015, "De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen"²⁵, wees de Commissie op de noodzaak om een analytisch evenredigheidskader op te zetten dat de lidstaten kunnen gebruiken wanneer zij bestaande beroepsregels evalueren of nieuwe beroepsregels voorstellen.
- (7) De onder deze richtlijn vallende activiteiten moeten betrekking hebben op de gereguleerde beroepen die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen. Deze richtlijn moet van toepassing zijn naast Richtlijn 2005/36/EG en onverminderd andere bepalingen die zijn vastgesteld in een afzonderlijke handeling van de Unie betreffende de toegang tot en de uitoefening van een bepaald gereguleerd beroep.
- (8) De lidstaten moeten kunnen rekenen op een gemeenschappelijk regelgevingskader dat is gebaseerd op duidelijk omschreven rechtsbegrippen met betrekking tot de verschillende wijzen om een beroep in de Unie te reglementeren. Een beroep kan op meerdere wijzen worden gereguleerd, bijvoorbeeld door de toegang tot of de uitoefening van een bepaalde activiteit voor te behouden aan personen die een bepaalde beroepskwalificatie bezitten. Nationale voorschriften voor de reglementering van een van de wijzen van uitoefening van een beroep kunnen ook worden vastgesteld in de vorm van voorwaarden voor het voeren van een beroepstitel.

²⁴ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22).

²⁵ COM(2015) 550 definitief.

- (9) De bewijslast inzake rechtvaardiging en evenredigheid ligt bij de lidstaten. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat voor regelgeving aanvoert, moeten dus vergezeld gaan van een analyse van de geschiktheid en evenredigheid van de door deze lidstaat genomen maatregel, alsmede van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.
- (10) Het is passend de bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, regelmatig en met een voor de betrokken reglementering passende frequentie aan een evenredigheidstoetsing te onderwerpen. Bij de toetsing van de evenredigheid van een beperkende nationale regeling op het gebied van gereguleerde beroepen moet niet enkel rekening worden gehouden met het doel van die regeling zoals dat bestond op het ogenblik van de vaststelling ervan, maar ook met de gevolgen van die regeling zoals beoordeeld na de vaststelling ervan. De evenredigheid van de nationale regeling moet worden beoordeeld op basis van de sinds de vaststelling van die regeling waargenomen ontwikkelingen ter zake.
- (11) De lidstaten moeten de evenredigheidsbeoordelingen op objectieve en onafhankelijke wijze uitvoeren, ook wanneer een beroep indirect wordt gereguleerd, door een specifieke beroepsorde de bevoegdheid daartoe te verlenen. Hoewel de beoordeling wordt uitgevoerd door de lokale autoriteiten, regelgevende instanties of beroepsorganisaties, die, omdat ze dichterbij de plaatselijke situatie staan en over specifieke kennis beschikken, in bepaalde gevallen de eerst aangewezenen zouden kunnen zijn om uit te maken hoe de doelstellingen van algemeen belang het beste bereikt kunnen worden, bestaat er in het bijzonder reden tot ongerustheid in gevallen waarin de door die autoriteiten of instanties gemaakte beleidskeuze de gevestigde marktdeelnemers voordelen oplevert ten koste van nieuwkomers.
- (12) Wanneer voor de toegang tot en de uitoefening van bepaalde activiteiten als werknemer of zelfstandige moet worden voldaan aan bepaalde voorschriften met betrekking tot specifieke beroepskwalificaties, die direct of indirect door de lidstaten zijn vastgesteld, is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat die voorschriften worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang, zoals die bedoeld in het Verdrag, te weten openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, of uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang, die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de doelstellingen van algemeen belang adequaat worden afgebakend om de intensiteit van de reglementering te bepalen. Om bijvoorbeeld een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen, moeten de lidstaten beschikken over een beoordelingsvrijheid wat betreft het niveau van bescherming dat zij voor de volksgezondheid wensen en de manier waarop dit niveau moet worden bereikt. Tevens moet worden verduidelijkt dat de door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang ook redenen omvatten zoals handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, bescherming van een goede rechtsbedeling, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding en voorkomen van belastingontduiking en -ontwijking, verkeersveiligheid, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, bescherming en instandhouding van het nationaal historisch en artistiek erfgoed, en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid. Volgens vaste rechtspraak kunnen zowel zuiver economische redenen, waarmee in wezen protectionistische doeleinden worden

nagestreefd, als zuiver administratieve redenen, zoals het verrichten van controles of het verzamelen van statistieken, geen dwingende redenen van algemeen belang zijn.

- (13) Wanneer een lidstaat voornemens is een beroep te reglementeren of bestaande regels te wijzigen, moet rekening worden gehouden met de aard van de risico's die verbonden zijn aan de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, met name de risico's voor consumenten, beroepsbeoefenaars of derden. Verder dient eraan te worden herinnerd dat er op het gebied van professionele diensten gewoonlijk sprake is van een asymmetrie van informatie tussen consumenten en beroepsbeoefenaars. Beroepsbeoefenaars hebben verregaande technische bekwaamheden waarover de consument niet noodzakelijkerwijs beschikt, zodat de laatste de kwaliteit van de hem geleverde diensten moeilijk kan beoordelen.
- (14) Om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, moet de maatregel geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen. Een maatregel mag alleen geschikt worden geacht om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen, wanneer hij daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling op coherente en stelselmatige wijze te verwezenlijken, bijvoorbeeld wanneer soortgelijke risico's in verband met bepaalde activiteiten op een vergelijkbare wijze worden aangepakt en eventuele uitzonderingen op de desbetreffende beperkingen overeenkomstig de vastgestelde doelstelling worden toegepast. Bovendien moet de nationale maatregel bijdragen aan de verwezenlijking van het nagestreefde doel, zodat hij, als hij geen effect heeft op de rechtvaardigingsgrond, niet als geschikt mag worden beschouwd.
- (15) Vereisten in verband met beroepskwalificaties mogen alleen als noodzakelijk worden beschouwd wanneer de bestaande maatregelen, zoals het consumentenrecht, niet geschikt of werkelijk doeltreffend kunnen worden geacht om de nagestreefde doelstelling te bereiken.
- (16) De belangrijkste door de nationale autoriteiten in aanmerking te nemen factoren zijn: het verband tussen de omvang van de beroepsactiviteiten die onder een beroep vallen en de vereiste beroepskwalificatie; de complexiteit van de taken, met name wat betreft het niveau, de aard en de duur van de vereiste opleiding of ervaring; het bestaan van verschillende trajecten om de beroepskwalificatie te verkrijgen; de omvang van de beroepsactiviteiten die zijn voorbehouden aan de houders van een bepaalde beroepskwalificatie, en met name de vraag of de aan bepaalde beroepsbeoefenaars voorbehouden activiteiten met andere beroepsbeoefenaars kunnen worden gedeeld, alsmede de mate van zelfstandigheid bij de uitoefening van een gereguleerd beroep, in het bijzonder wanneer de met een gereguleerd beroep verband houdende activiteiten worden uitgeoefend onder toezicht en verantwoordelijkheid van een naar behoren gekwalificeerde beroepsbeoefenaar.
- (17) Wanneer een lidstaat een beroep reglementeert, moet er rekening mee worden gehouden dat technologische ontwikkelingen de asymmetrie van informatie tussen consumenten en beroepsbeoefenaars kunnen terugdringen. Gezien de snelle technologische veranderingen en wetenschappelijke vooruitgang kan het voor een aantal beroepen van groot belang zijn dat de toegangsvereisten worden geactualiseerd.
- (18) De bevoegde autoriteiten moeten naar behoren rekening houden met de economische effecten van de maatregel, met inbegrip van een kosten-batenanalyse met bijzondere aandacht voor de intensiteit van de concurrentie op de markt en de kwaliteit van de

dienstverlening, alsmede met de effecten op het recht op werk en op het vrije verkeer van personen en diensten in de Unie. Op basis van deze analyse dienen de lidstaten in het bijzonder na te gaan of de omvang van de beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen in de Unie evenredig is aan het belang van de nagestreefde doelstellingen en de verwachte voordelen.

- (19) De lidstaten moeten de betrokken nationale maatregel vergelijken met alternatieve en minder beperkende oplossingen die het mogelijk maken hetzelfde doel te bereiken, maar minder beperkingen opleggen. Wanneer de maatregelen worden gerechtvaardigd door de bescherming van consumenten en wanneer de vastgestelde risico's enkel verband houden met de betrekkingen tussen de beroepsbeoefenaar en de consument zonder negatieve gevolgen voor derden, zou de doelstelling kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen dan het voorbehouden van activiteiten aan beroepsbeoefenaars, zoals bescherming van de beroepstitel of inschrijving in een beroepsregister. Reglementering door middel van het voorbehouden van activiteiten dient alleen plaats te vinden wanneer de maatregelen tot doel hebben te voorkomen dat de doelstellingen van algemeen belang ernstig in gevaar worden gebracht.
- (20) De nationale autoriteiten moeten de omstandigheden waarin de beperkende maatregel wordt vastgesteld en uitgevoerd, in hun geheel beoordelen en moeten met name nagaan wat het cumulatieve effect is wanneer, boven op de specifieke beroepskwalificatie, verschillende andere vereisten worden opgelegd. Voor de toegang tot en de uitoefening van bepaalde activiteiten kunnen bepaalde voorschriften gelden, zoals die betreffende de organisatie van het beroep, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie, beroepsethiek, toezicht en aansprakelijkheid. Derhalve moeten de bevoegde autoriteiten bij de beoordeling van het cumulatieve effect van de maatregelen ook rekening houden met andere bestaande vereisten, zoals permanente beroepsontwikkeling, verplicht lidmaatschap van een kamer, registratie- of vergunningsregelingen, kwantitatieve beperkingen, specifieke vereisten inzake rechtsvorm en deelneming, territoriale beperkingen, multidisciplinaire beperkingen en incompatibiliteitsregels, vereisten inzake verzekering en talenkennis, voor zover nodig voor de uitoefening van het beroep. Een door een lidstaat ingevoerde maatregel kan niet als noodzakelijk voor het bereiken van de nagestreefde doelstelling worden beschouwd als hij eigenlijk slechts een herhaling is van de vereisten die reeds in het kader van andere regels of procedures zijn ingevoerd.
- (21) Het is voor de goede werking van de interne markt van cruciaal belang dat de lidstaten burgers, representatieve verenigingen of andere relevante belanghebbenden informeren voordat zij nieuwe maatregelen invoeren die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, en hun de gelegenheid geven hun standpunten kenbaar te maken.
- (22) Om de uitwisseling van beste praktijken te vergemakkelijken, moet elke lidstaat de betrokken bevoegde autoriteiten aansporen adequate en regelmatig geactualiseerde informatie over de reglementering van beroepen met andere lidstaten te delen.
- (23) Teneinde de transparantie te verbeteren en een evenredigheidsbeoordeling op basis van vergelijkbare criteria te bevorderen, is het belangrijk dat de door de lidstaten verstrekte informatie gemakkelijk toegankelijk is in de databank met gereguleerde beroepen, zodat alle belanghebbende partijen opmerkingen kunnen maken.

- (24) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het wegnemen van onevenredige beperkingen voor de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang van het optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Voorwerp

Bij deze richtlijn worden voorschriften vastgesteld voor een gemeenschappelijk kader voor de beoordeling van de evenredigheid van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, vóórdat die bepalingen worden ingevoerd of gewijzigd, met het oog op het waarborgen van de goede werking van de interne markt.

Artikel 2

Toepassingsgebied

1. Deze richtlijn is van toepassing op de volgens de rechtsstelsels van de lidstaten geldende vereisten die de toegang tot of de uitoefening dan wel één van de wijzen van uitoefening van een gereguleerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die de titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen.
2. Wanneer in een afzonderlijke handeling van de Unie specifieke voorschriften omtrent de reglementering van een bepaald beroep worden vastgesteld, zijn de overeenkomstige bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de definities van Richtlijn 2005/36/EG.

Daarnaast wordt verstaan onder:

- a) "beschermd beroepstitel": een vorm van reglementering van een beroep waarbij het voeren van een titel in het kader van een beroepsactiviteit of een geheel van beroepsactiviteiten uit hoofde van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een

bepaalde beroepskwalificatie op het desbetreffende gebied, en het onterecht voeren van deze titel aanleiding tot sancties of andere maatregelen geeft;

- b) "voorbehouden activiteiten": een vorm van reglementering van een beroep waarbij de toegang tot een beroepsactiviteit of een geheel van beroepsactiviteiten uit hoofde van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect wordt voorbehouden aan de beoefenaars van een gereguleerd beroep, ook wanneer de activiteit wordt gedeeld met andere gereguleerde beroepen.

Artikel 4

Ex ante-beoordeling van nieuwe maatregelen

1. De lidstaten zien erop toe dat de betrokken bevoegde autoriteiten vóór de invoering of wijziging van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, de evenredigheid van die bepalingen beoordelen in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn.
2. De in lid 1 bedoelde bepalingen gaan vergezeld van een memorandum met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld.
3. De redenen waarom een bepaling gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig wordt geacht, worden met kwalitatief en, zo mogelijk, kwantitatief bewijsmateriaal onderbouwd.
4. De lidstaten controleren op gezette tijden en met een voor de betrokken reglementering passende frequentie de evenredigheid van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, waarbij zij naar behoren rekening houden met de ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betrokken maatregel hebben voorgedaan.
5. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de in lid 1 bedoelde evenredigheidsbeoordeling op objectieve en onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd, onder meer door een beroep te doen op onafhankelijke controleorganen.

Artikel 5

Rechtvaardiging uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang

1. De lidstaten zien erop toe dat de voorgenomen invoering of wijziging van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, gerechtvaardigd is uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang.
2. De betrokken bevoegde autoriteiten gaan met name na of deze bepalingen objectief gerechtvaardigd zijn op grond van openbare orde, openbare veiligheid of

volksgezondheid, dan wel uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang, zoals handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, bescherming van een goede rechtsbedeling, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding en het voorkomen van belastingontduiking en -ontwijking, verkeersveiligheid, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, bescherming en instandhouding van het nationaal historisch en artistiek erfgoed, en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.

3. Redenen van zuiver economische aard die in wezen protectionistische doeleinden of gevolgen hebben of zuiver administratieve redenen mogen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen rechtvaardigen.

Artikel 6

Evenredigheid

1. Alvorens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren of te wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, beoordelen de lidstaten of die bepalingen noodzakelijk en geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
2. Bij de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de bepalingen houden de betrokken bevoegde autoriteiten met name rekening met:
 - a) de aard van de risico's die verbonden zijn aan de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, met name de risico's voor consumenten, beroepsbeoefenaars of derden;
 - b) de vraag of de bepaling geschikt is in die zin dat zij passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt, en dus gericht is op de risico's die op soortgelijke wijze als bij vergelijkbare activiteiten zijn vastgesteld;
 - c) de vraag of de bepaling noodzakelijk is en met name of bestaande voorschriften van specifieke of meer algemene aard, zoals wettelijke voorschriften inzake productveiligheid of consumentenbescherming, ontoereikend zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken;
 - d) het verband tussen de omvang van de activiteiten die onder een beroep vallen of daaraan zijn voorbehouden en de vereiste beroepskwalificatie;
 - e) het verband tussen de complexiteit van de taken en het bezit van de noodzakelijke specifieke beroepskwalificaties, met name wat betreft het niveau, de aard en de duur van de vereiste opleiding of ervaring, alsook het bestaan van verschillende trajecten om de beroepskwalificatie te verkrijgen;

- f) de omvang van de beroepsactiviteiten die zijn voorbehouden aan de houders van een bepaalde beroepskwalificatie, te weten de vraag of en waarom de aan bepaalde beroepen voorbehouden activiteiten al dan niet met andere beroepen kunnen worden gedeeld;
 - g) de mate van zelfstandigheid bij de uitoefening van een gereguleerd beroep en de gevolgen van organisatorische en toezichtregelingen voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling, in het bijzonder wanneer de met een gereguleerd beroep verband houdende activiteiten worden uitgeoefend onder toezicht en verantwoordelijkheid van een naar behoren gekwalificeerde beroepsbeoefenaar;
 - h) de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen die de asymmetrie van informatie tussen beroepsbeoefenaars en consumenten kunnen terugdringen;
 - i) de economische effecten van de maatregel, met bijzondere aandacht voor de intensiteit van de concurrentie op de markt en de kwaliteit van de dienstverlening, alsmede de effecten op het vrije verkeer van personen en diensten in de Unie;
 - j) de mogelijkheid gebruik te maken van minder beperkende maatregelen om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken;
 - k) het cumulatieve effect van de beperkingen op zowel de toegang tot als de uitoefening van het beroep, en in het bijzonder de vraag hoe elk van die vereisten bijdraagt tot de verwezenlijking van dezelfde doelstelling van algemeen belang en of zij daartoe noodzakelijk is.
3. Voor de toepassing van lid 2, onder j), geldt dat wanneer de maatregelen worden gerechtvaardigd door de bescherming van consumenten en wanneer de vastgestelde risico's enkel verband houden met de betrekkingen tussen de beroepsbeoefenaar en de consument zonder negatieve gevolgen voor derden, de betrokken bevoegde autoriteiten met name beoordelen of de doelstelling kan worden bereikt door middel van een beschermde beroepstitel zonder het voorbehouden van activiteiten.
4. Voor de toepassing van lid 2, onder k), geldt dat de betrokken bevoegde autoriteiten met name beoordelen wat het cumulatieve effect is wanneer een of meer van de volgende vereisten wordt opgelegd:
- a) voorbehouden activiteiten, naast de beschermde beroepstitel;
 - b) vereisten op het gebied van permanente beroepsontwikkeling;
 - c) regels betreffende de organisatie van het beroep, beroepsethiek en toezicht;
 - d) verplicht lidmaatschap van een kamer alsmede registratie- of vergunningsregelingen, met name wanneer die vereisten het bezit van een bepaalde beroepskwalificatie impliceren;
 - e) kwantitatieve beperkingen, met name vereisten op grond waarvan het aantal vergunningen voor de uitoefening van een beroep wordt beperkt dan wel een minimum- of maximaal aantal werknemers, leidinggevendenden of

vertegenwoordigers in het bezit van bepaalde beroepskwalificaties wordt vastgesteld;

- f) specifieke vereisten inzake rechtsvorm of vereisten die verband houden met de deelneming in of het bestuur van een onderneming, voor zover deze vereisten rechtstreeks gekoppeld zijn aan de uitoefening van het gereguleerde beroep;
- g) territoriale beperkingen, met name wanneer het beroep in delen van het grondgebied van een lidstaat anders is gereguleerd;
- h) vereisten op grond waarvan het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van een gereguleerd beroep wordt beperkt, alsmede incompatibiliteitsregels;
- i) vereisten inzake verzekering of andere individuele of collectieve vormen van bescherming inzake beroepsaansprakelijkheid;
- j) vereisten inzake talenkennis, voor zover nodig voor de uitoefening van het beroep.

Artikel 7

Informatie en betrokkenheid van belanghebbenden

De lidstaten informeren via daartoe geëigende middelen burgers, afnemers van diensten, representatieve verenigingen en andere relevante belanghebbenden dan de beroepsbeoefenaars voordat zij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen invoeren of wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, en geven hun de gelegenheid hun standpunten kenbaar te maken.

Artikel 8

Uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten

1. Alvorens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren of te wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, moedigen de lidstaten met het oog op de doeltreffende toepassing van deze richtlijn de regelmatige uitwisseling of, in voorkomend geval, de uitwisseling op ad-hocbasis van informatie met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten over onder deze richtlijn vallende aangelegenheden aan, zoals de specifieke wijze waarop zij een beroep reglementeren of de gevolgen van de reglementering die in vergelijkbare activiteitensectoren zijn vastgesteld.
2. De lidstaten delen de Commissie mee welke bevoegde autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het toezenden en ontvangen van informatie met het oog op de toepassing van lid 1.

Artikel 9

Transparantie

1. De betrokken bevoegde autoriteiten nemen de redenen op grond waarvan zij overeenkomstig deze richtlijn beoordeelde bepalingen gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig achten, en die zij krachtens artikel 59, leden 5 en 6, van Richtlijn 2005/36/EG aan de Commissie meedelen, op in de databank met geregementeerde beroepen als bedoeld in artikel 59, lid 1, van Richtlijn 2005/36/EG, waarna zij door de Commissie bekend worden gemaakt.
2. De lidstaten en andere belanghebbende partijen kunnen opmerkingen indienen bij de Commissie of bij de lidstaat die van de bepalingen kennis heeft gegeven.

Artikel 10

Evaluatie

1. Uiterlijk op 18 januari 2024 en vervolgens om de vijf jaar legt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de uitvoering en de werking van deze richtlijn, waarin zij naast andere aspecten ook ingaat op het toepassingsgebied en de doeltreffendheid ervan.
2. Het in lid 1 bedoelde verslag gaat zo nodig vergezeld van relevante voorstellen.

Artikel 11

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 12

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de [twintigste] dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 13

Geadresseerden

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter