



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.11.2024
COM(2024) 533 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de uitvoering van 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**

Inhoud

1.	INLEIDING.....	2
2.	OMZETTING DOOR DE LIDSTATEN	3
2.1.	Vertragingen in omzetting en handhavingsmaatregelen	3
2.2.	Uitvoering in de lidstaten: stand van zaken.....	4
	Waarborgen van het toepassingsgebied van de evenredigheidsbeoordelingen	5
	Waarborgen van de objectiviteit en de onafhankelijkheid van evenredigheidsbeoordelingen	6
	Omzetting van de beoordelingscriteria.....	7
	Omzetting van andere procedurele verplichtingen	8
3.	TOEPASSING EN EFFECT	9
3.1.	Een veelbelovende start	11
3.2.	Werk is nog in uitvoering	13
4.	AANDACHTSPUNTEN.....	16
5.	CONCLUSIE.....	18

1. INLEIDING

De belangrijkste doelstelling van Richtlijn (EU) 2018/958¹ betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (“de richtlijn evenredigheidsbeoordeling” of “de richtlijn”) is het verbeteren van de werking van de interne markt door te voorkomen dat ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen op de toegang tot en de uitoefening van gereglementeerde beroepen worden vastgesteld. Zij verplicht de lidstaten om de evenredigheid van nieuwe regels of de wijziging van bestaande regels inzake gereglementeerde beroepen te beoordelen voordat deze worden vastgesteld. Om de lidstaten te helpen, voorziet de richtlijn in een gemeenschappelijk kader met duidelijke criteria die zij kunnen gebruiken bij de beoordeling van de evenredigheid. Toen de richtlijn in 2017 werd [voorgesteld](#), bleken de nationale evenredigheidsbeoordelingen die werden uitgevoerd in het kader van de wederzijdse beoordeling uit hoofde van Richtlijn 2005/36/EG² vrij zwak te zijn en werd de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) niet volledig toegepast. Daardoor werd het beoogde effect ervan voor wat betreft de bescherming en versterking van de interne markt niet behaald. De richtlijn had dus tot doel deze situatie te verbeteren.

In dit verslag, dat is gebaseerd op artikel 12 van de richtlijn, wordt de balans opgemaakt van de huidige situatie tegen de achtergrond van lopende inbreukprocedures in verband met de omzetting van de richtlijn in de lidstaten, worden voorbeelden gegeven van nationale benaderingen van evenredigheidsbeoordelingen en worden de belangrijkste problemen bij de omzetting geschetst. Het bevat ook voorlopige bevindingen over de toepassing en het effect van de richtlijn op basis van de evenredigheidsbeoordelingen die zijn opgenomen in de databank met gereglementeerde beroepen³, de antwoorden van de lidstaten in een specifieke EU-enquête, de besprekingen in de vergaderingen van de Groep van coördinatoren en bilaterale contacten met de lidstaten.

Dit verslag is geen volledige evaluatie van een richtlijn, in de zin van de richtsnoeren voor betere regelgeving⁴. Gezien de lopende handhavingsmaatregelen voor de omzetting (zoals uiteengezet in punt 2.2) en gezien het feit dat de nationale omzettingsmaatregelen pas sinds kort van kracht zijn, is het op dit moment te vroeg voor een alomvattende evaluatie van de doeltreffendheid en het effect van de richtlijn. Een volledige evaluatie achteraf zou pas mogelijk zijn als de richtlijn volledig en correct is omgezet en er voldoende praktische ervaring en voldoende gegevens zijn over de toepassing van de in de richtlijn vastgestelde evenredigheidsbeoordeling.

¹ [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](#).

² [Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties](#).

³ De lidstaten moeten de redenen voor de evenredigheid van nieuw ingevoerde of gewijzigde vereisten meedelen via de databank ([databank met gereglementeerde beroepen \(europa.eu\)](#)).

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Better Regulation Guidelines (SWD(2017) 350).

2. OMZETTING DOOR DE LIDSTATEN

Ondanks veel voorbereidende besprekingen en vergaderingen was twee derde van de lidstaten te laat met de omzetting van de richtlijn. De volledige omzetting in alle lidstaten werd pas tweeënhalf jaar na de vastgestelde termijn bereikt.

Daarnaast waren voor 23 lidstaten verdere handhavingsmaatregelen nodig om ervoor te zorgen dat hun nationale regels volledig in overeenstemming werden gebracht met de richtlijn. De voornaamste problemen waren:

- niet alle relevante regels werden onderwerpen aan de verplichtingen inzake de evenredigheidsbeoordeling, met name regels die zijn ingevoerd door beroepsorganisaties en nationale parlementen;*
- de onafhankelijkheid en objectiviteit van de beoordelingen werd niet gewaarborgd;*
- de materiële criteria van het gemeenschappelijk beoordelingskader werden niet naar behoren omgezet.*

Hoewel de meeste lidstaten hun nationale regels inmiddels in overeenstemming hebben gebracht, lopen er vier jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn nog acht inbreukprocedures. In twee van die gevallen is de zaak van de lidstaat naar het Hof verwezen.

EU-richtlijnen kunnen hun rol voor de versterking van de interne markt alleen vervullen als de lidstaten zorgen voor een tijdige en correcte omzetting. Uit de handhavingsmaatregelen die vereist zijn voor de omzetting van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling blijkt dat er dringend behoefte is aan een betere nalevingscultuur.

In het besef dat een correcte en tijdige omzetting van de richtlijn van cruciaal belang is voor het welslagen van de nieuwe regelgeving, heeft de Commissie maatregelen genomen om het werk van de lidstaten te ondersteunen. De omzetting van de richtlijn in de nationale rechtsstelsels werd regelmatig besproken in de deskundigengroep die is opgericht bij Richtlijn 2005/36/EG (d.w.z. de Groep van coördinatoren voor de erkenning van beroepskwalificaties) en tijdens vele bilaterale vergaderingen tussen de diensten van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten.

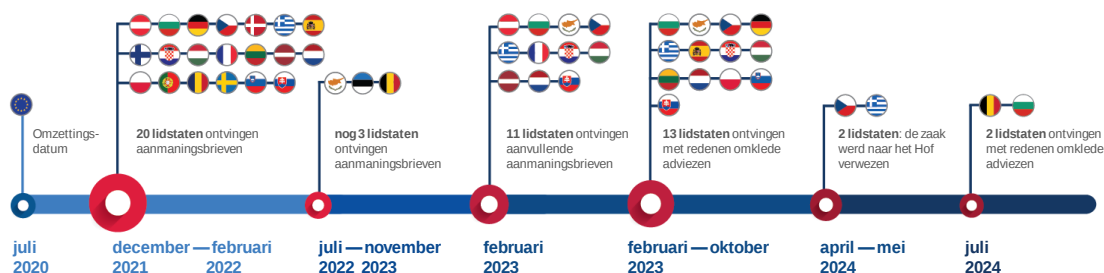
Ondanks deze voorbereidende werkzaamheden bleek de correcte en tijdige omzetting van de richtlijn nog steeds een uitdaging voor de lidstaten, en was de Commissie gedwongen om handhavingsmaatregelen te nemen.

In het volgende deel worden de verschillende fasen van de door de Commissie uitgevoerde handhavingsmaatregelen en de belangrijkste bevindingen van de grondige conformiteitscontrole van de nationale omzettingsmaatregelen beschreven.

2.1. Vertragingen in omzetting en handhavingsmaatregelen

De omzettingstermijn voor de richtlijn evenredigheidsbeoordeling verstreek op 30 juli 2020. Aangezien de meeste lidstaten de omzetting niet binnen de gestelde termijn hadden voltooid, volgden spoedig inbreukprocedures met de start van een reeks gevallen van niet-mededeling (in totaal 18). De laatste inbreukprocedures wegens niet-mededeling werden in februari 2023 gesloten.

Grafiek 1. Tijdlijn van non-conformiteitsprocedures (september 2024)

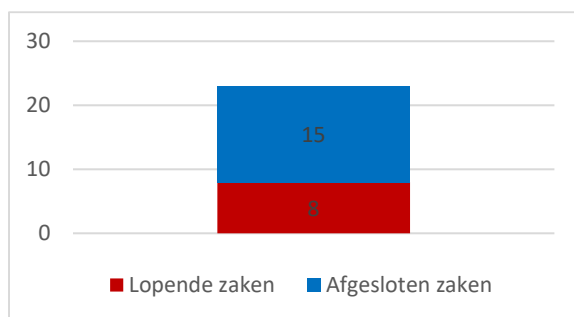


Vanwege deze vertraging bij de omzetting kon de nalevingscontrole van de omzettingsmaatregelen pas eind 2021 van start gaan en deze resulteerde in inbreukprocedures tegen in totaal 23 lidstaten (zie grafiek 1). Na overleg met de lidstaten werden in veel lidstaten verdere potentiële problemen bij de omzetting vastgesteld en werden in februari 2023 aanvullende aanmaningsbrieven verzonden. Momenteel lopen tegen acht lidstaten non-conformiteitsprocedures, waarbij in twee gevallen is besloten de zaak naar het Hof te verwijzen.

2.2. Uitvoering in de lidstaten: stand van zaken

Zoals blijkt uit grafiek 2, hebben de lidstaten in bijna twee derde van de gevallen (15 van de 23) alle in de inbreukprocedures aan de orde gestelde kwesties aangepakt en zijn de procedures afgesloten. In veel van de resterende gevallen werken de lidstaten aan het oplossen van de aan de orde gestelde kwesties en moeten de voorgenomen wijzigingen nog worden aangenomen. Slechts zeer weinig kwesties zijn nog in behandeling en deze hebben betrekking op vijf lidstaten.

Grafiek 2. Aantal afgesloten en lopende non-conformiteitszaken (september 2024)



De handhavingsmaatregelen van de Commissie zijn in de meeste lidstaten doeltreffend geweest voor het corrigeren van de omzetting van de richtlijn. In de onderstaande punten wordt een uitgebreider overzicht gegeven van de behandelde kwesties. Het overzicht is gebaseerd op de belangrijkste bevindingen van de conformiteitsbeoordelingen en andere beschikbare informatie.

Waarborgen van het toepassingsgebied van de evenredigheidsbeoordelingen

Krachtens artikel 2 van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling vallen alle bindende maatregelen van algemene strekking (d.w.z. wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen) binnen het toepassingsgebied van de richtlijn, ongeacht welke instantie deze bepalingen heeft vastgesteld (regering, parlementen of niet-gouvernementele organen, zoals beroepsorganisaties).

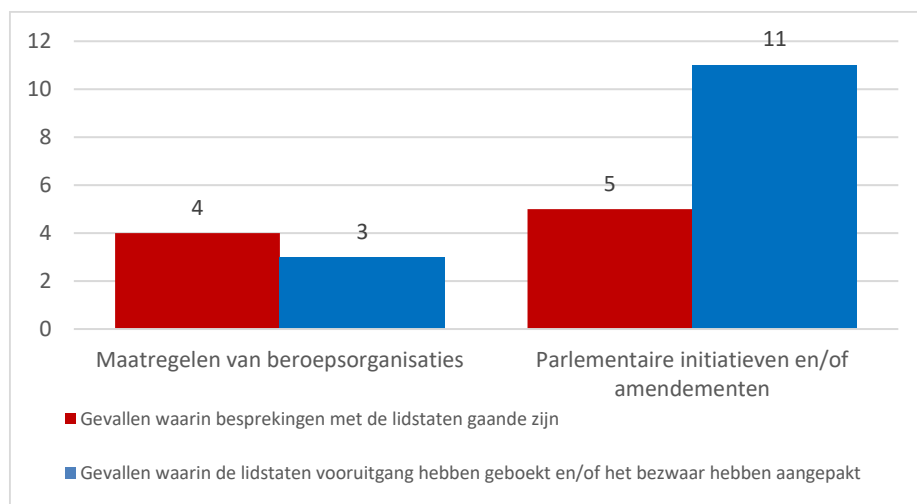
Op basis van de beoordeling van de omzetting in nationale wetgeving heeft de Commissie tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van de bepalingen met betrekking tot het toepassingsgebied van de evenredigheidsbeoordelingen in bijna alle lidstaten die betrokken zijn bij de handhavingsmaatregelen (20 van de 23).

De tekortkomingen hadden voornamelijk betrekking op het feit dat de maatregelen die zijn vastgesteld door de nationale parlementen (met name parlementaire initiatieven en/of parlementaire amendementen) en/of door beroepsorganisaties, niet werden opgenomen in de nationale regelgeving voor de omzetting van de richtlijn (zie grafiek 3). Het belang van een doeltreffende omzetting van de richtlijn met betrekking tot dit soort maatregelen wordt geïllustreerd door het feit dat de lidstaten in hun antwoorden op de EU-enquête reeds verschillende gevallen meldde waarin zij evenredigheidsbeoordelingen voor dergelijke maatregelen moesten uitvoeren⁵.

In sommige lidstaten bleek het bijzonder lastig om ervoor te zorgen dat parlementaire initiatieven en parlementaire amendementen onderworpen zijn aan de verplichting om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Dit was te wijten aan zorgen over een vermeende aantasting van het beginsel van de scheiding der machten.

Uit de omzettingscontroles van de Commissie in alle lidstaten en de besprekingen met de betrokken lidstaten bleek echter dat er mogelijkheden waren om de naleving van de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot het toepassingsgebied ervan te waarborgen, en tegelijkertijd de nationale procedures en de autonomie van of scheiding tussen overheidsinstanties in stand te houden. Veel lidstaten hebben er bijvoorbeeld voor gekozen de regering te verplichten om tijdens het wetgevingsproces een advies uit te brengen waarin ook een evenredigheidsbeoordeling van parlementaire maatregelen of door beroepsorganisaties ingevoerde maatregelen is opgenomen. Andere lidstaten hebben ervoor gekozen nationale omzettingsmaatregelen vast te stellen die nationale parlementaire organen verplichten evenredigheidsbeoordelingen uit te voeren.

Grafiek 3. Aantal lidstaten waartegen bezwaren zijn geuit ten aanzien van het toepassingsgebied van evenredigheidsbeoordelingen (uitsluiting van bepaalde maatregelen)

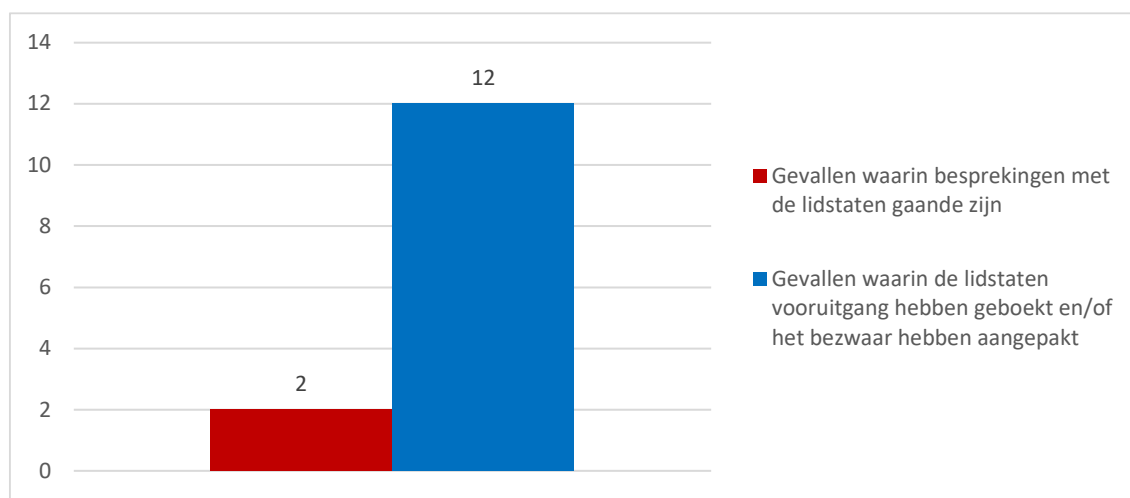


⁵ Op 6 april 2023 hebben de diensten van de Commissie een enquête gelanceerd waarin de lidstaten werden gevraagd naar hun ervaringen met de toepassing van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling. Voor de periode van 30 juli 2020 tot en met 15 mei 2023 gaven vijf lidstaten aan dat zij evenredigheidsbeoordelingen hadden uitgevoerd voor maatregelen die door beroepsorganisaties waren aangenomen. Er waren vijf lidstaten die aangaven dit te hebben gedaan voor parlementaire initiatieven en zes voor parlementaire amendementen.

Waarborgen van de objectiviteit en de onafhankelijkheid van evenredigheidsbeoordelingen

Overeenkomstig artikel 4, lid 5, van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling **moeten de lidstaten de evenredigheidsbeoordelingen op objectieve en onafhankelijke wijze uitvoeren**. Deze objectiviteit en onafhankelijkheid moeten met name worden gewaarborgd wanneer regelgevende bevoegdheden aan een beroepsorganisatie worden gedelegeerd. Het doel van deze bepaling is te voorkomen dat beoordelingen worden beïnvloed door een inherente vooringenomenheid en daardoor de gevestigde marktdeelnemers zouden bevoordelen ten koste van nieuwkomers.

Grafiek 4. Aantal lidstaten waartegen bezwaren zijn geuit ten aanzien van niet-naleving van het vereiste van objectiviteit en onafhankelijkheid



Uit de beoordeling door de Commissie van de nationale omzetting is gebleken dat de meeste lidstaten geen specifieke maatregelen hebben genomen om ervoor te zorgen dat evenredigheidsbeoordelingen op objectieve en onafhankelijke wijze worden uitgevoerd, zoals de richtlijn vereist, met name wanneer deze evenredigheidsbeoordelingen door beroepsorganisaties worden uitgevoerd (zie grafiek 4).

De omzettingscontroles van de Commissie hebben ook enkele goede voorbeelden aan het licht gebracht van procedures op nationaal niveau die de onafhankelijkheid en objectiviteit van evenredigheidsbeoordelingen naar behoren kunnen waarborgen. Deze goede voorbeelden zijn onder meer: i) de toetsing van de evenredigheidsbeoordeling van bepaalde soorten wetsontwerpen door een toezichthoudende nationale administratieve autoriteit⁶; ii) een verplichting voor de regering die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de evenredigheidsbeoordeling om de beoordeling voor advies voor te leggen aan de nationale mededingingsautoriteit; en iii) een verplichting voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheden om de evenredigheidsbeoordeling aan de regering voor te leggen om haar naar haar standpunt te vragen.

Omzetting van de beoordelingscriteria

De inhoud van de in het kader van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling vereiste analyse wordt uitvoerig uiteengezet in de artikelen 5 tot en met 7 van de richtlijn en weerspiegelt

⁶ Bijvoorbeeld een overheidsinstantie die optreedt als juridisch adviseur van de uitvoerende macht en/of als hoogste rechtbank voor bestuurlijke rechtspraak.

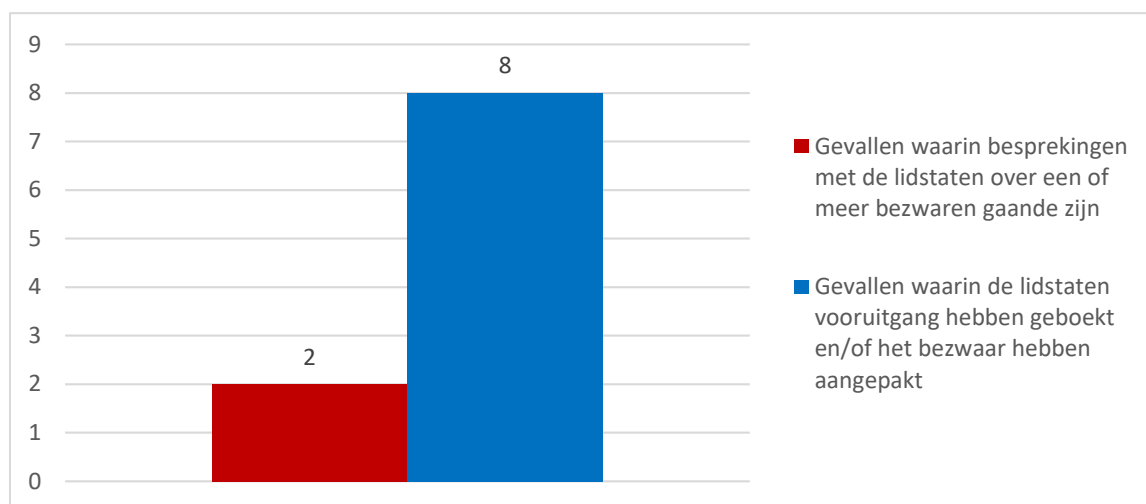
de rechtspraak van het Hof over het evenredigheidsbeginsel. Deze gedetailleerde beschrijving van de criteria die in het kader van de evenredigheidstoetsing moeten worden beoordeeld, heeft tot doel de volledigheid en een vergelijkbaar niveau van grondigheid van de beoordelingen in alle lidstaten te waarborgen.

Meer bepaald moet bij elke evenredigheidsbeoordeling worden aangetoond dat de nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep beperken, niet-discriminerend zijn, gerechtvaardigd zijn uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken. In de richtlijn wordt voor elk van de bovengenoemde beoordelingscriteria in detail vermeld wat in het kader van de evenredigheidsbeoordeling moet worden onderzocht in het licht van de beperking in kwestie.

De beoordeling door de Commissie van de nationale omzetting heeft geen belangrijke problemen aan het licht gebracht in verband met de toepassing van de in de artikelen 5 tot en met 7 van de richtlijn vastgestelde beoordelingscriteria (zie grafiek 5). Integendeel, de lidstaten hebben in het algemeen gezorgd voor een correcte uitvoering van bovengenoemde bepalingen. Sommige lidstaten zijn bovendien nog verder gegaan en hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om de belangrijkste omzettingsmaatregel aan te vullen, om een goede werking van de richtlijn in de praktijk op nationaal niveau te waarborgen. Deze inspanningen omvatten de ontwikkeling van vragenlijsten, beslissingsbomen, beoordelingsschema's, richtsnoeren en opleiding om de in de richtlijn vastgestelde verplichtingen "gebruiksvriendelijk" te maken voor de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de evenredigheidsbeoordeling.

Niettemin heeft de Commissie in het kader van haar nalevingscontroles ook bepaalde problemen vastgesteld met betrekking tot de wijze waarop een beperkt aantal lidstaten de richtlijn heeft omgezet.

Grafiek 5. Aantal lidstaten waar sprake is van gevallen van niet-naleving van een of meer beoordelingscriteria



Daarbij gaat het onder meer om het niet naar behoren omzetten van: i) de verplichting om een beperking te rechtvaardigen op grond van doelstellingen van algemeen belang (artikel 6); ii) de lijst van criteria die moeten worden beoordeeld bij de uitvoering van de evenredigheidsbeoordeling (artikel 7, lid 2); en iii) de verplichting om het effect van de nieuwe of gewijzigde bepalingen te beoordelen wanneer die worden gecombineerd met

andere nieuwe of bestaande vereisten om te voorkomen dat vereisten met dezelfde doelstellingen worden gedupliceerd (artikel 7, lid 3).

Omzetting van andere procedurele verplichtingen

Artikel 4, lid 6, van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling **verplicht de lidstaten om in geval van nieuwe of gewijzigde bepalingen** die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, te controleren of deze bepalingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Bij deze controle moet terdege rekening worden gehouden met de effecten van de wetgeving die na de vaststelling ervan is vastgesteld en met alle ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling ervan hebben voorgedaan. Deze bepaling heeft tot doel ervoor te zorgen dat beperkingen na de vaststelling ervan alleen in de wetgeving worden gehandhaafd indien zij noodzakelijk en evenredig blijven om specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

Uit de door de Commissie uitgevoerde nalevingscontroles is gebleken dat meer dan de helft van de lidstaten artikel 4, lid 6, van de richtlijn naar behoren heeft omgezet door een duidelijke procedure in te voeren die een continue monitoring waarborgt van nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep beperken (zie grafiek 6). Een voorbeeld van een dergelijke procedure is de verplichting voor de nationale coördinator om in het algemeen toezicht te houden op de naleving van het evenredigheidsbeginsel door de bevoegde autoriteiten en beroepsorganisaties en daartoe om de twee jaar een verslag op te stellen.

Niettemin heeft de Commissie in elf lidstaten, oftewel ongeveer twee vijfde, tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van de monitoringverplichting (zie grafiek 6).

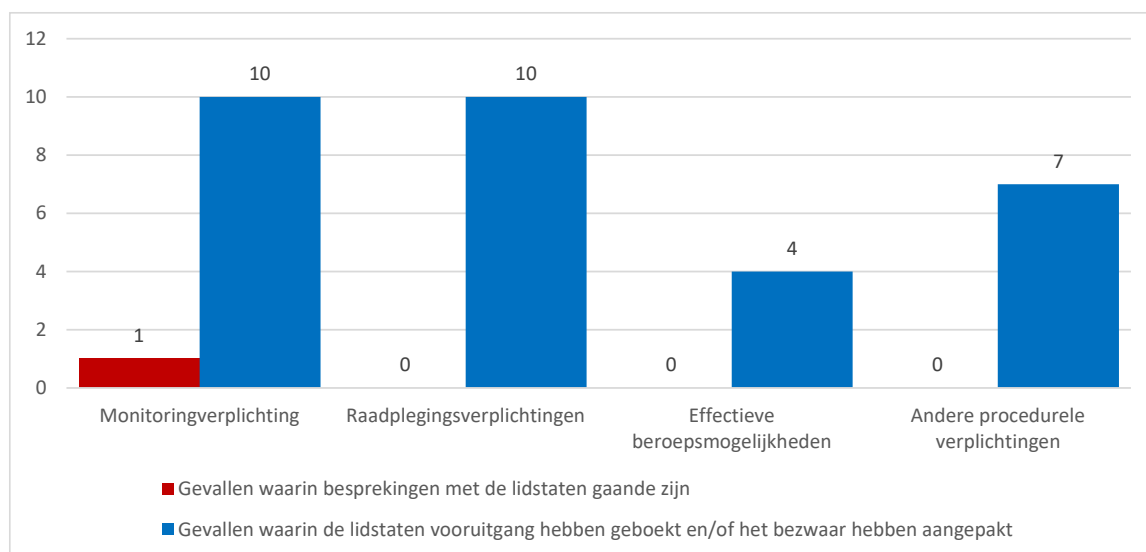
Bovendien verplicht artikel 9 van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling de lidstaten ervoor te zorgen dat er **effectieve beroepsmogelijkheden** beschikbaar zijn ten aanzien van de onder deze richtlijn vallende aangelegenheden, in overeenstemming met de in de nationale wetgeving vastgelegde procedures.

Uit de beoordeling door de Commissie van de nationale omzetting blijkt dat de lidstaten, op enkele uitzonderingen na, deze bepaling met succes hebben uitgevoerd (zie grafiek 6).

Ten slotte voorzien artikel 4, leden 1 tot en met 4, en artikel 8 van de richtlijn evenredigheidsbeoordeling in **andere procedurele verplichtingen** waaraan de lidstaten moeten voldoen wanneer zij evenredigheidsbeoordelingen uitvoeren bij nieuwe of gewijzigde regelgeving die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep beperkt. Dit omvat de verplichting om: i) de evenredigheidsbeoordeling voorafgaand uit te voeren (d.w.z. voordat de wetgeving wordt vastgesteld); ii) samen met de beoordeling een voldoende gedetailleerde en empirisch onderbouwde toelichting te verstrekken; en iii) te zorgen voor transparantie en voldoende raadpleging (om het publiek te informeren en belanghebbenden bij het proces te betrekken).

Ongeveer een vierde van de lidstaten (7) heeft artikel 4, leden 1 tot en met 4, niet naar behoren uitgevoerd. Evenzo heeft de Commissie in meer dan een derde van de lidstaten (10) tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van artikel 8 (zie grafiek 6). Tot op heden hebben alle betrokken lidstaten echter de nodige maatregelen genomen om dit artikel na te leven of zich daartoe verbonden door de Commissie een duidelijk tijdschema te verstrekken voor de goedkeuring van de noodzakelijke wijzigingen (zie grafiek 6).

Grafiek 6. Aantal lidstaten waar sprake is van gevallen van niet-naleving van procedurele verplichtingen



3. TOEPASSING EN EFFECT

Het is nog te vroeg om solide conclusies te trekken, maar er kunnen enkele voorlopige bevindingen over de toepassing en het effect van de richtlijn worden gemeld.

De lidstaten lijken het potentieel van de evenredigheidsbeoordeling voor het voorkomen van onnodige regels te erkennen, en hebben een aantal belangrijke eerste stappen gezet voor de toepassing ervan. De richtlijn heeft het bewustzijn over evenredigheid vergroot en de overheden ertoe aangezet om daadwerkelijk na te denken over de effecten van hun voorstellen.

De meeste lidstaten meldden specifieke gevallen waarin de voorafgaande evenredigheidsbeoordeling al bijdroeg tot het voorkomen van onevenredige regels. De actieve rol die de lidstaten spelen bij het waarborgen van de correcte toepassing van de verplichting tot het uitvoeren van de evenredigheidsbeoordeling, is lovenswaardig.

Twee derde van de lidstaten is van mening dat het gemeenschappelijk kader de kwaliteit van de evenredigheidsbeoordelingen heeft verbeterd. Uit een voorlopige evaluatie van de beoordelingen die in de databank van gereguleerde beroepen zijn opgenomen, blijkt dat de lidstaten inderdaad uitgebreidere en “rijkere” beoordelingen hebben opgesteld.

De Commissie heeft de inspanningen van de lidstaten ondersteund door richtsnoeren voor evenredigheidsbeoordelingen te publiceren en door in verschillende lidstaten op maat gesneden opleidingen over de uitvoering van de richtlijn aan te bieden. Uit de beoordelingen blijkt echter ook dat de lidstaten nog steeds moeilijkheden ondervinden bij de toepassing van het gemeenschappelijk kader en baat zouden hebben bij verdere ondersteuning en begeleiding.

Bovendien moet in enkele lidstaten worden verduidelijkt dat de richtlijn geen aanvullende administratieve taak of procedure is, maar een instrument om beleidsmakers te helpen bij het opstellen van geschikte regels.

Om de voordelen van de richtlijn ten volle te kunnen benutten, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de richtlijn in de lidstaten correct wordt toegepast. Daarom heeft de Commissie, naast de regelmatige uitwisselingen binnen de Groep van coördinatoren, haar *richtsnoeren voor de beoordeling van de evenredigheid overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen* gepubliceerd in november 2022. De richtsnoeren, die beschikbaar zijn in 24 officiële talen⁷, hebben tot doel de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de kernbepalingen van de richtlijn correct toe te passen.

Daarnaast hebben de diensten van de Commissie in 2024 een reeks bilaterale opleidingen in de lidstaten opgezet, met op maat gesneden workshops over de toepassing van de richtlijn⁸.

Zoals reeds vermeld, is het nog te vroeg om solide conclusies te trekken over de toepassing en het effect van de richtlijn vanwege de late omzetting van de richtlijn door de lidstaten en de tekortkomingen en/of onnauwkeurigheden die vervolgens in de meeste nationale rechtskaders zijn vastgesteld. Er kunnen echter al enkele voorlopige bevindingen worden gedaan. De eerste inzichten in dit verslag zijn ontleend aan:

- 1) een specifieke enquête waarin de lidstaten wordt gevraagd naar hun ervaringen tot dusver⁹;
- 2) een kwalitatieve evaluatie van de evenredigheidsbeoordelingen die na de inwerkingtreding van de richtlijn in de databank met gereguleerde beroepen zijn opgenomen¹⁰;
- 3) andere input en beschikbare informatie, zoals feedback van de lidstaten tijdens vergaderingen van de Groep van coördinatoren en bilaterale contacten.

Deze zeer voorlopige beoordeling van het effect en de doeltreffendheid van de richtlijn is gericht op zowel de *procedurele aspecten* van de kwaliteit van de beoordelingen als de *outputaspecten* van de kwaliteit van de vastgestelde reglementering.

De Commissie is niet in staat om de juistheid van de via de enquête verzamelde gegevens te controleren. Bovendien kon slechts een beperkte kwalitatieve evaluatie van deze beoordelingen worden verricht, vanwege: i) het geringe aantal evenredigheidsbeoordelingen dat sinds de uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn in de databank is opgenomen; en ii) de lopende inbreukprocedures wegens non-conformiteit van de nationale omzettingsmaatregelen.

3.1. Een veelbelovende start

Ondanks de moeilijke omzetting van de richtlijn blijkt uit de antwoorden op de enquête dat de lidstaten het potentieel van de evenredigheidsbeoordeling voor het voorkomen van

⁷ [Richtsnoeren voor de beoordeling van de evenredigheid overeenkomstig Richtlijn 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen — Bureau voor publicaties van de EU \(europa.eu\)](#).

⁸ Er hebben al workshops plaatsgevonden in Italië, Litouwen, Malta, Roemenië, Duitsland en Finland.

⁹ 24 lidstaten hebben de op 6 april 2023 gestarte enquête beantwoord.

¹⁰ Dit betreft evenredigheidsbeoordelingen voor 112 nieuwe of gewijzigde vereisten tussen 31 juli 2020 en 31 december 2023.

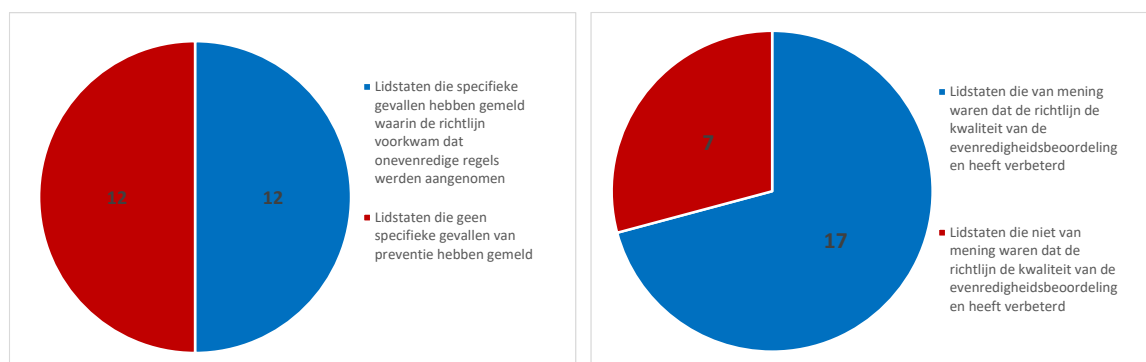
onnodige regels erkennen en dat zij een aantal belangrijke eerste stappen hebben gezet om de richtlijn toe te passen. In de enquête hebben de lidstaten zich over het algemeen positief uitgelaten over het effect van de richtlijn op hun regelgevingsprocessen en de resultaten daarvan. Verscheidene lidstaten meldden dat de richtlijn **bewustzijn heeft gecreëerd** onder de voor reglementering bevoegde autoriteiten over de noodzaak om rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel en de rol ervan bij het behoud van de fundamentele aspecten van de interne markt. Soms wordt gezegd dat dit effect verder reikt dan het domein van gereguleerde beroepen. Meer in het algemeen zijn velen van mening dat de richtlijn bijdraagt aan betere regelgeving doordat zij overheden ertoe aanzet **daadwerkelijk na te denken over het effect** van hun voorstellen in plaats van te vertrouwen op intuïtie of het opstellen van een formalistische beoordeling die enkel uit “afvinken” bestaat. De expliciete verplichting om voorafgaand evenredigheidsbeoordelingen uit te voeren, lijkt ook te hebben geleid tot **meer uitwisselingen over de inhoud van ontwerpen** tussen voor reglementering bevoegde autoriteiten en deskundige instanties, zoals nationale coördinatoren, ministeries en toezichthoudende nationale administratieve autoriteiten. De actieve rol die verschillende lidstaten spelen bij het waarborgen van de correcte toepassing van de verplichting om de evenredigheid te beoordelen, is lovenswaardig. Bovendien lijkt de raadpleging van belanghebbenden te zijn toegenomen. Deze bredere reflectie heeft waarschijnlijk een positief effect gehad op de aangenomen reglementering.

De Commissie is ook ingenomen met de eerste concrete resultaten in termen van “output” of impact op de kwaliteit van de vastgestelde reglementering die in de enquête aan het licht zijn gekomen. Zo meldde de helft van de lidstaten die de enquête hebben beantwoord (12 van de 24) specifieke gevallen waarin de verplichting om de voorafgaande evenredigheidsbeoordeling uit te voeren, heeft bijgedragen tot het **voorkomen van de vaststelling van onevenredige regels**. Hierbij gaat het onder meer om voorstellen die: i) werden geblokkeerd wegens het ontbreken van een (correcte) evenredigheidsbeoordeling; ii) werden gewijzigd op basis van het resultaat van de beoordeling of tijdens de voorbereiding van de beoordeling; of iii) niet werden ingevoerd vanwege de verplichting om een voorafgaande beoordeling uit te voeren. Drie van deze lidstaten meldden dat het advies van een ander orgaan dan de voor reglementering bevoegde autoriteit aan deze blokkering of wijziging ten grondslag lag.

Op de vraag of zij van mening waren dat de verplichting om voorafgaande evenredigheidsbeoordelingen uit te voeren in overeenstemming met het kader van de richtlijn de **kwaliteit van de beoordelingen had verbeterd**, antwoordde meer dan twee derde van de lidstaten die de enquête hebben beantwoord (17 van de 24) bevestigend¹¹. Daarnaast hebben drie van de lidstaten die de enquête hebben beantwoord, aangegeven dat er is gesproken over **uitbreiding van het kader voor evenredigheidsbeoordelingen naar andere zaken dan de gereguleerde beroepen in hun land**.

¹¹ Wanneer verschillende autoriteiten in dezelfde lidstaat antwoordden, werd het meest voorkomende antwoord in aanmerking genomen. Van de zeven lidstaten die “nee” antwoordden, hadden er twee sinds het verstrijken van de omzettingstermijn geen evenredigheidsbeoordelingen gemeld, één verklaarde zijn “nee” als een weerspiegeling van zijn indruk dat de autoriteiten het kader nog niet correct hadden toegepast, en een andere lidstaat antwoordde “nee”, terwijl uit de verstrekte toelichting bleek dat eigenlijk “ja” bedoeld was.

Grafiek 7. Aantal gemelde gevallen waarin onevenredige regels werden voorkomen en het aantal lidstaten dat een verbetering van de kwaliteit van de beoordelingen meldde



Op basis van een voorlopige evaluatie van de in de databank opgenomen evenredigheidsbeoordelingen kan ook worden geconcludeerd dat het in de richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke kader de lidstaten ertoe heeft gebracht uitgebreidere en “rijkere” beoordelingen uit te voeren. Bij de vergelijking van de beoordelingen in de databank vóór de inwerkingtreding van de richtlijn met nieuwe beoordelingen van dezelfde vereisten, maar gewijzigd, werd vastgesteld dat **in ongeveer 63 % van de gevallen de nieuwe beoordelingen die in overeenstemming met het kader van de richtlijn waren uitgevoerd, verbeteringen vertoonden wat betreft focus, gedetailleerdheid en structuur.**

3.2. Werk is nog in uitvoering

Hoewel de basis lijkt te zijn gelegd voor sterkere nationale evenredigheidsbeoordelingen, is verdere actie van de lidstaten en de Commissie van essentieel belang om de voordelen van de richtlijn ten volle te kunnen benutten.

Wat de uitdagingen bij de toepassing van de richtlijn betreft, gaven slechts twee van de 24 lidstaten die aan de enquête hebben deelgenomen, in hun antwoord op de EU-enquête aan bezorgd te zijn over de **administratieve lasten** die de richtlijn met zich meebrengt. Zo vond één lidstaat de criteria van de gemeenschappelijke evenredigheidsbeoordeling **te gedetailleerd en moeilijk te begrijpen**. Twee lidstaten meldden dat sommige autoriteiten hun bezorgdheid hadden geuit over het feit dat de richtlijn een **“afkoelend effect”** zou kunnen hebben op de modernisering van beroepen, aangezien zij wijzigingen van bestaande regels zou ontmoedigen, zelfs voor eenvoudige wijzigingen, zoals het bijwerken van opleidingscurricula. Op soortgelijke wijze betreurden sommige lidstaten het **ontbreken van een “de-minimisregel”**, d.w.z. een regel die de verplichting tot het uitvoeren van een evenredigheidsbeoordeling beperkt tot bepalingen die een bepaalde drempel in termen van restrictiviteit overschrijden.

Om aan deze bezorgdheden tegemoet te komen, heeft de Commissie herhaaldelijk verduidelijkt, onder meer in de richtsnoeren voor de beoordeling van de evenredigheid en tijdens de vergaderingen van de Groep van coördinatoren, dat in artikel 4, lid 2, van de richtlijn is bepaald dat beoordelingen evenredig moeten zijn met de aard, de inhoud en het effect van de bepaling, zodat de omvang van de beoordeling kan worden afgestemd op de mate of het belang van de wijziging in kwestie. Bovendien is in overweging 9 expliciet vermeld dat bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de

uitoefening van gereguleerde beroepen (zoals redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingen) niet onder het toepassingsgebied vallen. Dit betekent bijvoorbeeld dat wijzigingen in curricula die geen of slechts een gering effect hebben op de mate van restrictiviteit van het opleidingsvoorschrift, geen of slechts een zeer beperkte beoordeling vereisen. Wat het ontbreken van een “de-minimisregel” betreft, staan de verdragsbepalingen inzake de fundamentele vrijheden een dergelijke drempel niet toe en moet elke beperking evenredig zijn, ook al is zij van beperkte omvang of van gering belang¹².

Wat de vermeende extra administratieve lasten voor autoriteiten betreft, mag niet uit het oog worden verloren dat het uiteindelijke doel van deze “extra inspanning” is om de lasten voor bedrijven en beroepsbeoefenaren die actief zijn op de interne markt te verminderen door onnodig restrictieve regelgeving te voorkomen.

Voorts werd door enkele lidstaten bezorgdheid geuit over het **gebrek aan duidelijkheid van het toepassingsgebied** van de richtlijn, zowel wat betreft de soorten maatregelen die onder de richtlijn vallen als de activiteiten die onder de definitie van een gereguleerd beroep vallen. Hoewel in de richtsnoeren over de beoordeling van de evenredigheid in detail wordt toegelicht welke mogelijke maatregelen onder de richtlijn vallen en dit de lidstaten zou moeten begeleiden, zouden de richtsnoeren verder kunnen worden aangevuld, bijvoorbeeld door nader te verduidelijken wat een gereguleerd beroep is.

Wat de toepassing van de richtlijn betreft, wijzen de tot dusver in de databank opgenomen beoordelingen op een verbetering van de kwaliteit. Uit de beoordelingen blijkt echter ook dat de **lidstaten baat zouden hebben bij verdere ondersteuning en richtsnoeren** over de wijze waarop het gemeenschappelijk kader en de procedurele vereisten van de richtlijn beter kunnen worden toegepast.

Ten eerste is de duidelijke vaststelling van de doelstelling van nieuwe regelgeving een essentiële voorwaarde voor succesvol beleid, maar de lidstaten hebben vaak moeite om nauwkeurig te beschrijven **welke doelstelling(en) van algemeen belang** wordt (worden) nagestreefd. Dit kan deels te wijten zijn aan hun gebrek aan kennis van de uitlegging die het Hof aan een bepaalde doelstelling heeft gegeven. Het specificeren van de precieze doelstelling(en) van algemeen belang is echter meer dan alleen een formalistische exercitie: het is een voorwaarde om te kunnen beoordelen of de doelstelling(en) van een maatregel op evenredige wijze wordt (worden) nagestreefd.

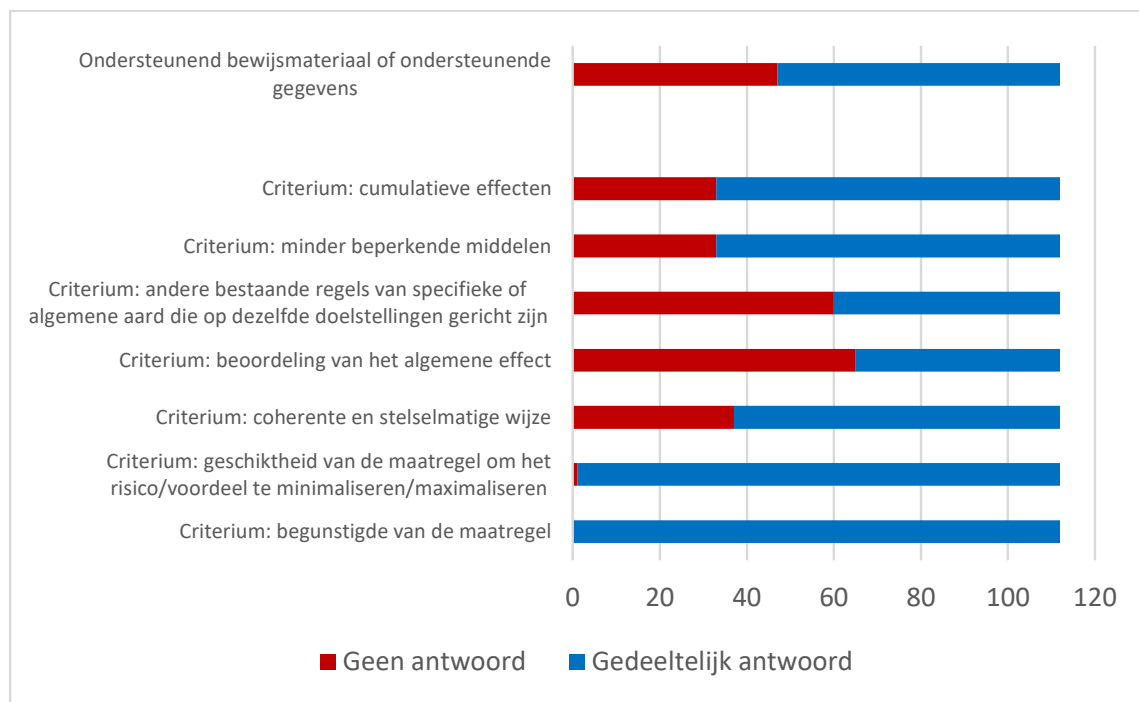
Ten tweede blijkt dat **bepaalde criteria nog steeds niet in de beoordelingen worden opgenomen** of dat de lidstaten niet goed begrijpen wat bepaalde criteria inhouden. Dit geldt met name voor de volgende criteria: i) het *op coherente en stelselmatige wijze* nastreven van een doelstelling van algemeen belang; ii) de beoordeling van *cumulatieve effecten* met andere vereisten (en wat de toegevoegde waarde van de nieuwe of gewijzigde eis zou zijn gezien de doelstelling van algemeen belang); iii) het overwegen van *minder beperkende middelen* om dezelfde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken; iv) de beoordeling *of bestaande regels van specifieke of algemene aard ontoereikend zijn om de doelstelling van algemeen belang te waarborgen*; en v) de *algemene impact* van de voorgestelde regelgeving, bijvoorbeeld op de mate van concurrentie op de markt, de

¹² Arrest van het Hof van Justitie van 3 december 2014, De Clercq e.a., C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, punt 61; Arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2021, BJ en OV/Mevrouw M e.a., C-168/20, ECLI:EU:C:2021:907, punt 105.

kwaliteit van de diensten, de keuze van de consument en het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU.

Ten derde ontbreekt het in de beoordelingen vaak aan **ondersteunend bewijsmateriaal** of gegevens die ten grondslag liggen aan de regelgevingskeuzes. Hoewel de richtlijn en de jurisprudentie de lidstaten niet verplichten een specifiek soort bewijs te leveren, zijn de lidstaten verplicht de analyse te onderbouwen aan de hand van kwalitatieve en, waar mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen.

Grafiek 8. Beoordeling van bepaalde criteria door de lidstaten (zoals opgenomen in de databank met geregementeerde beroepen tussen 31 juli 2020 en 31 december 2023)¹³



Tot slot geven de lidstaten, wanneer verschillende vereisten tegelijkertijd worden ingevoerd of gewijzigd, vaak geen specifieke **beoordeling per vereiste**. De op nationaal niveau opgestelde modellen of vragenlijsten moeten duidelijk de noodzaak van deze “beoordeling per vereiste” weerspiegelen.

¹³ In uitzonderlijke gevallen zijn sommige van deze criteria niet relevant voor de beoordeling, wat zou kunnen verklaren waarom een lidstaat geen antwoord heeft gegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het cumulatieve effect wanneer er geen aanvullende eisen zijn naast kwalificaties en voorbehouden activiteiten/beschermde titels. Het zou echter een goede praktijk zijn om kort uit te leggen waarom een bepaald criterium niet is geëvalueerd of besproken.

4. AANDACHTSPUNTEN

Aangezien de laatste omzettingsinspanningen in de meeste lidstaten bijna zijn afgerond, kunnen, in het licht van de eerste ervaringen met de toepassing van de evenredigheidsbeoordeling zoals beschreven in de punten 2 en 3 hierboven, de volgende aanvullende punten in overweging worden genomen.

Het is duidelijk dat dit preventieve instrument pas echt effect kan sorteren als de lidstaten en de Commissie zich blijven inzetten.

Daartoe zullen de diensten van de Commissie hun regelmatige gerichte uitwisselingen met de lidstaten in de Groep van coördinatoren voortzetten en de lidstaten blijven vragen om eventuele moeilijkheden, vragen of beste praktijken te delen. Voorts zullen de diensten van de Commissie opleidingen blijven aanbieden aan de lidstaten en de autoriteiten door middel van op maat gesneden bilaterale opleidingssessies en eventueel, indien mogelijk, andere formaten, zoals een onlineopleiding¹⁴. De lidstaten kunnen zich tot alle relevante autoriteiten wenden om na te gaan of en hoe zij van een dergelijke opleiding kunnen profiteren. De lidstaten zouden intern/nationaal meer kunnen doen om te benadrukken dat de richtlijn bedoeld is om beleidsmakers te helpen bij het bepalen van de te nemen maatregelen door zekerheid te bieden dat de regels die zij voorstellen, daadwerkelijk geschikt zijn voor het beoogde doel. Grondige evenredigheidsbeoordelingen in overeenstemming met de richtlijn verminderen de kans op handhavingsmaatregelen als gevolg van onevenredige regels aanzienlijk.

Gezien de zeer positieve ontvangst van de richtsnoeren voor de beoordeling van evenredigheid staan de diensten van de Commissie bovendien klaar om dit document te actualiseren en te verbeteren. Naargelang de Commissie en de lidstaten ervaring opdoen met de toepassing van de richtlijn, kunnen verdere voorbeelden van goede praktijken worden verstrekt. De diensten van de Commissie werken ook aan het vergemakkelijken en verbeteren van de transparantie-instrumenten die door de lidstaten moeten worden gebruikt. De databank met gereguleerde beroepen is inderdaad gemigreerd naar het Informatiesysteem interne markt (IMI), een instrument dat zeer succesvol is gebleken. Na deze migratie verwachten de diensten van de Commissie dat de meer gestructureerde en volledige formulieren de lidstaten beter kunnen begeleiden bij de naleving van hun rapportageverplichtingen. Dit platform zal verder worden verbeterd aan de hand van feedback van gebruikers.

De lidstaten zouden het werk van de autoriteiten kunnen vergemakkelijken door vragenlijsten, beslissingsbomen, stroomschema's enz. te ontwikkelen, met een nadere toelichting van de verschillende criteria. Deze kunnen zelfs worden toegesneden op het specifieke beleidsterrein/-niveau. In dit verband moeten de lidstaten duidelijk maken dat van de autoriteiten wordt verwacht dat zij een afzonderlijke beoordeling uitvoeren voor elke gewijzigde of nieuw ingevoerde eis met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep, waarbij ervan wordt uitgegaan dat individuele vereisten duidelijk zijn omschreven.

Bovendien moeten de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan de maatregelen en evenredigheidsbeoordelingen die zijn opgesteld door niet-gouvernementele organisaties, zoals beroepsverenigingen, en moeten zij ervoor zorgen dat deze instanties de richtlijn

¹⁴ Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het kader van de EU-academie, die gezaghebbende e-learninginhoud van de EU-instellingen over verschillende beleidsterreinen verstrekt.

volledig naleven. Daarnaast moeten de lidstaten ook toezicht houden op de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast op parlementaire initiatieven of wijzigingen met betrekking tot de reglementering van beroepen.

Aangezien in de databank met gereguleerde beroepen vaak geen ondersteunend bewijs of gegevens worden opgenomen, zouden de lidstaten bovendien kunnen overwegen maatregelen te nemen om op bewijsmateriaal gebaseerde beoordelingen te vergemakkelijken. Zij zouden de desbetreffende autoriteiten bijvoorbeeld een overzicht kunnen verstrekken van de specifieke nationale bronnen en middelen die beschikbaar zijn voor dergelijke kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen. Een goede praktijk zou ook zijn te eisen dat hervormingen vergezeld gaan van empirische gegevens die zowel voor als na dergelijke hervormingen zijn verzameld. Dergelijke gegevens kunnen vervolgens ook worden gebruikt om toekomstige beleidsvorming te sturen en te onderbouwen.

Daarnaast kan rekening worden gehouden met de standpunten die sommige lidstaten in de enquête en via andere kanalen hebben gedeeld om het kader voor evenredigheidsbeoordelingen uit te breiden, bijvoorbeeld naar de reglementering van diensten die niet onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen, en hun verzoeken om belemmeringen op de interne markt te voorkomen, in het bijzonder met betrekking tot het vrij verrichten van diensten ¹⁵.

Ten slotte zal de Commissie waar nodig en passend de correcte toepassing van de richtlijn blijven waarborgen door verdere handhavingsmaatregelen te nemen tegen lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen.

¹⁵ Bijvoorbeeld Zweeds non-paper “*An Action Plan for the Services Sector*” (2021); Fins non-paper “*The views of Finland on the development of the single market - resilience and twin transition*” (2022); Non-paper van Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Zweden over een nieuwe horizontale strategie voor de eengemaakte markt (2024).

5. CONCLUSIE

Gezien de late omzetting door veel lidstaten en de lopende inbreukprocedures wegens non-conformiteit van de nationale omzettingswetten, is het nog te vroeg voor een alomvattende evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de richtlijn.

Na het verstrijken van de omzettingstermijn op 30 juli 2020 heeft de Commissie juridische stappen ondernomen tegen twee derde van de lidstaten wegens te late omzetting van de richtlijn, waarbij de laatste zaak pas in februari 2023 werd afgesloten. Deze te late omzetting vertraagde de nalevingscontrole van de nationale omzettingsmaatregelen, waardoor de handhavingsmaatregelen voor non-conformiteit pas eind 2021 van start konden gaan. Tegen meer dan twee derde van de lidstaten werden procedures in verband met niet-conforme nationale omzettingsmaatregelen ingeleid. Hoewel de meeste lidstaten hun nationale regels inmiddels in overeenstemming hebben gebracht, lopen er tegen een derde van de lidstaten nog inbreukprocedures.

Niettemin kunnen op basis van de feedback van de lidstaten en de eerste evenredigheidsbeoordelingen die in de databank met gereguleerde beroepen zijn opgenomen, enkele voorlopige conclusies worden getrokken over de effecten van de richtlijn tot dusver. De belangrijkste bevinding is dat de richtlijn het evenredigheidsbeginsel stevig op de radar van de regelgevende autoriteiten heeft geplaatst. Volgens velen zet het verplichte gemeenschappelijke beoordelingskader de autoriteiten ertoe aan daadwerkelijk na te denken over de effecten van hun voorstellen, met name voor de werking van de eengemaakte markt. Hoewel het vaak moeilijk is om de doeltreffendheid van preventieve maatregelen te meten, zoals de evenredigheidstoets vooraf, is het vermeldenswaard dat de lidstaten reeds melding hebben gemaakt van verschillende gevallen waarin de toepassing van de richtlijn autoriteiten met de bevoegdheid reglementering vast te stellen ertoe heeft gebracht onevenredige voorstellen te wijzigen of af te schaffen.

Hoewel enkele lidstaten klaagden over aanvullende administratieve taken, moeten de lidstaten zich er meer van bewust zijn dat de richtlijn bedoeld is om beleidsmakers te helpen regels te ontwerpen die werkelijk geschikt zijn voor het beoogde doel, wat uiteindelijk ten goede komt aan de interne markt en de noodzaak van corrigerende handhavingsmaatregelen vermindert.

Het feit dat de richtlijn door de lidstaten grotendeels positief is ontvangen, betekent niet dat het doel is bereikt. De tot dusver in de databank opgenomen evenredigheidsbeoordelingen lijken erop te wijzen dat de lidstaten nog moeilijkheden ondervinden bij de toepassing van het gemeenschappelijk kader en baat zouden hebben bij verdere ondersteuning en richtsnoeren. Hoewel de correcte toepassing van de richtlijn een lopend proces is dat verdere inspanningen van zowel de lidstaten als de Commissie vereist, is het een leerervaring die positieve overloopeffecten kan hebben op andere beleidsterreinen. De beoordelingstoolkit van de richtlijn zou door zowel de Commissie als de lidstaten kunnen worden aangepast aan andere gebieden dan de reglementering van beroepen, zoals reeds voorgesteld door sommige lidstaten.

Kortom, hoewel het nog te vroeg is voor een alomvattende evaluatie van de doeltreffendheid van de richtlijn, blijkt uit de voorlopige bevindingen dat de richtlijn de aandacht van de autoriteiten voor de effecten van hun regels heeft vergroot en in sommige gevallen effectief onevenredige voorstellen heeft vermeden. Verdere ondersteuning en begeleiding kunnen echter nodig zijn om de toepassing ervan te verbeteren en de doeltreffendheid te vergroten.