

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1735

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij een fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling wederzijdse evaluatie gereguleerde beroepen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling wederzijdse evaluatie gereguleerde beroepen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake de evaluering van nationale regelingen inzake de toegang tot beroepen

Datum ontvangst Commissiedocument

2 oktober 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 676

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041275

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In de herziene richtlijn erkenning beroepskwalificaties (Kamerstuk 22 112, nr. 1348)¹ is een nieuw instrument (artikel 59) opgenomen dat lidstaten verplicht tot het actief screenen, evalueren en moderniseren van hun wettelijke bepalingen inzake de toegang tot beroepen of beroepstitels. Ook de Europese Raad riep in juni 2012 en op 24 oktober jongstleden op tot een stringente wederzijdse evaluatie van nationale eisen en een snelle verwijdering van onrechtvaardige of disproportionele belemmeringen, waarbij rekening moet worden gehouden met het cumulatieve effect van alle eisen aan eenzelfde beroep. Doel van de wederzijdse evaluatie is modernisering van nationale regels die de toegang tot beroepen beperken, om zo mobiliteit, nieuwe banen en het concurrentievermogen van deze en aanverwante sectoren te vergroten.

In de mededeling «wederzijdse evaluatie gereguleerde beroepen» presenteert de Commissie een werkplan voor het uitvoeren van een dergelijke evaluatie. De Commissie roept de lidstaten op zo spoedig mogelijk te beginnen met de evaluatie van kwalificatievereisten voor gereguleerde beroepen² en de reikwijdte van voorbehouden activiteiten voor een beroepsgroep en niet te wachten tot de formele inwerkingtreding van de herziene richtlijn (naar verwachting eind 2013). Door de evaluatie en de vereenvoudiging van reglementering wordt volgens de Commissie de toegang tot beroepen vergemakkelijkt. Dit komt

¹ Herziene richtlijn wordt naar verwachting voor het eind van het jaar aangenomen.

² De term «gereguleerd beroep» heeft niet alleen betrekking op beroepswerkzaamheden, maar ook op beroepstitels, waartoe de toegang krachtens nationale regelgeving afhankelijk is van het bezit van specifieke kwalificaties. Een andere vorm van reglementering zijn verplichte of vrijwillige certificeringssystemen. In de bijlage 1 van de mededeling wordt ingegaan op de verschillende benaderingen van de reglementering van beroepsactiviteiten.

vooral doordat de informatievoorziening wordt verbeterd, en het eenvoudiger wordt om van beroep te wisselen. Het vergemakkelijkt ook de grensoverschrijdende verrichting van diensten en de mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars binnen de interne markt. Hierdoor draagt dit proces bij aan de verbetering van de werkgelegenheid en de economische groei in Europa.

Overigens merkt de Commissie op dat ze hierover aan verschillende lidstaten landenspecifieke aanbevelingen heeft gericht en dat de wederzijdse evaluatie een ander traject vormt en bestaande verplichtingen in het kader van het Europees Semester onverlet laat.

Gereguleerde beroepen

In de Unie loopt het aantal gereguleerde beroepen uiteen tussen de lidstaten, van minder dan vijftig tot meer dan vierhonderd. Het gemiddelde aantal per lidstaat wordt momenteel geschat op 157. In Nederland zijn – afhankelijk van de classificatie – ongeveer 135 beroepen gereguleerd. Het hoogste aantal gereguleerde beroepen is te vinden in de gezondheidssector (meer dan 40% van alle gereguleerde beroepen in de EU), gevolgd door de sectoren onderwijs, zakelijke dienstverlening, handel en vervoer.

Het reguleren van beroepen heeft volgens de mededeling verschillende voordelen. Allereerst kunnen burgers in eerste instantie vaak moeilijk inschatten wat het kwaliteitsniveau van dienstverleners is. Zo kan bijvoorbeeld een patiënt bij spoedeisende ziekenhuisopname niet bepalen of de dienstdoende arts capabel is, of dat hij liever door een andere dokter geholpen wenst te worden. Regelgeving kan in dergelijke gevallen burgers de nodige zekerheid verschaffen. Daarnaast worden beroepen vaak gereguleerd ter bescherming van de gezondheid of de veiligheid van de burger, of de maatschappij als geheel.

Anderzijds beargumenteert de mededeling dat lidstaten ondanks bovengenoemde voordelen ook oog zouden moeten hebben voor noodzaak en proportionaliteit bij het reguleren van beroepen en dat het openstellen van beroepen voordelen biedt. Teveel restricties beperken namelijk het aantal bevoegde beroepsbeoefenaars, wat beperktere keuze en hogere prijzen voor ondernemers en consumenten tot gevolg kan hebben. Een ander voordeel is dat minder restricties ertoe kan leiden dat arbeidstekorten in bepaalde beroepen meer worden opgevuld en dat de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt. Volgens de Commissie leidt het terugdringen van restricties tot meer concurrentie, meer innovatie en een sterkere concurrentiepositie van de gehele EU.

Voorgesteld werkplan

De Commissie stelt voor om vanaf november 2013 gedurende twee jaar een uitgebreide wederzijdse evaluatie te organiseren. De wederzijdse evaluatie vindt per cluster van sectoren plaats om beter rekening te kunnen houden met de economische context. Na de screening en wederzijdse evaluatie per cluster moeten lidstaten een nationaal actieplan indienen dat gebaseerd is op een grondige analyse van alle belemmeringen en mogelijke alternatieve reguleringsmechanismen. Het actieplan voor cluster 1 moet uiterlijk april 2015 gereed zijn en dat van cluster 2 in januari 2016. De Commissie schetst drie fasen.

Fase 1 (november 2013 – februari 2014) – in kaart brengen gereglementeerde beroepen

Tijdens de eerste stap van de wederzijdse evaluatie dient een volledig beeld gevormd te worden welke beroepen in de lidstaten gereglementeerd zijn. De Commissie is voornemens om in maart 2014 een «Europese plattegrond van gereglementeerde beroepen» te publiceren.

Fase 2 (november 2013 – juni 2015) – eerste cluster van sectoren

Na het in kaart brengen van de belemmeringen voor toegang tot een gereglementeerd beroep dienen deze gescreend te worden en dient een analyse plaats te vinden van de noodzakelijkheid en evenredigheid van deze belemmeringen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de economie en samenleving. Hierbij zijn drie criteria van belang: 1) verbod op discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats, 2) rechtvaardiging door een dwingende regel van algemeen belang, en 3) proportionaliteit van de maatregel. Vervolgens krijgen de lidstaten de mogelijkheid resultaten onderling uit te wisselen.

Fase 3 (juni 2014 – januari 2016) – tweede cluster van sectoren

Voor de screening van het tweede cluster van sectoren gelden dezelfde criteria als voor het eerste cluster van sectoren. In 2015 volgt een gedetailleerd beoordelingsverslag van de Commissie waarna de lidstaten begin 2016 een verslag moeten indienen waarin zij vermelden welke maatregelen zijn genomen of voornemens zijn te nemen.

Peer review dienstenrichtlijn

Zowel in de mededeling als in een werkdocument³ bij de mededeling presenteert de Commissie de resultaten van de *peer review* die heeft plaatsgevonden in 2013 in het kader van de dienstenrichtlijn. Deze *peer review* betrof een aantal eisen die binnen artikel 15 van de dienstenrichtlijn zijn onderworpen aan een wederzijdse evaluatie, namelijk eisen aan aandeelhouderschap, rechtsvorm en prijsregulering die de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit kunnen belemmeren. In de mededeling van juni 2012 over de implementatie van de dienstenrichtlijn concludeerde de Commissie dat ondanks de wederzijdse evaluatie in het kader van de dienstenrichtlijn dit soort eisen nog altijd wijdverspreid zijn binnen de EU. In het werkdocument concludeert de Commissie dat de *peer review* heeft laten zien dat lidstaten in de eerdere wederzijdse evaluatie binnen de dienstenrichtlijn niet altijd serieus werk hebben gemaakt van een proportionaliteitsanalyse, terwijl dergelijke eisen het opzetten van vestigingen in andere lidstaten bemoeilijken of soms zelfs onmogelijk maken. Een meer grondige proportionaliteitstoets met betrekking tot rechtsvorm en aandeelhouderschap is volgens de Commissie op zijn plaats. De Commissie suggereert dat een dergelijke proportionaliteitstoets deels zou kunnen worden meegenomen in de onderhavige wederzijdse evaluatie gereglementeerde beroepen omdat het van belang is te kijken naar het cumulatieve effect van alle eisen, zowel aan de toegang tot een beroepsactiviteit als de uitoefening van een beroepsactiviteit.

³ Werkdocument, SWD (2013) 402

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De mededeling valt binnen het bereik van artikel 4, lid 2 sub a, artikel 46 en 53 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). Er is op het terrein van de interne markt sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Daarnaast zal artikel 59 van de (herziene) richtlijn beroepskwalificaties lidstaten verplichten de Commissie in kennis te stellen van hun nationale wetgeving bestaande gereguleerde beroepen en deze conform onderhavige mededeling te onderzoeken. Nederland kan zich in deze bevoegdheidsvaststelling vinden.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De wederzijdse evaluatie kan leiden tot meer transparantie en vergroting van de mobiliteit van beroepsbeoefenaars en daarmee de versterking van de interne markt en bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid in Europa. Nederland ondersteunt de doelstelling van de Commissie om in samenwerking met de lidstaten het instrument van reglementering te rationaliseren door middel van een screening en evaluatie van alle gereguleerde beroepen in de Unie. Een evaluatie op Europees niveau kan ook resulteren in *peer pressure*, die weerstand op nationaal niveau kan helpen doorbreken.

Nederland heeft ook een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het voorstel van de Commissie zal ertoe bijdragen dat lidstaten stappen zetten bij de analyse van alle belemmeringen voor de toegang tot een beroep en mogelijke alternatieve reglementeringsmechanismen en gaat daarbij niet verder dan nodig. Zo resulteert de voorgestelde evaluatie niet in verplichtingen en zijn ook geen door de Commissie op te leggen sancties voorzien. Dit laat onverlet dat de Commissie op basis van haar bevoegdheden inbreukprocedures kan voorstellen indien zij van oordeel zou zijn dat een lidstaat de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer sprake is van het handhaven of het invoeren van discriminatoire of onevenredige nationale eisen aan de toegang tot een beroep.

Financiële consequenties

Geen. Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting of nationale begrotingen voorzien.

Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De resultaten van de evaluatie zullen mogelijkheden om administratieve lasten en bureaucratie te verminderen aan het licht kunnen brengen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is positief over de mededeling van de Commissie. De evaluatie van de gereguleerde beroepen is een goede gelegenheid om per lidstaat de voordelen van reglementering te beoordelen en af te wegen tegen de economische kosten en het potentieel aan grensoverschrijdende

mobiliteit. Deze exercitie is een belangrijke stap om de interne markt voor diensten verder te versterken en kan bijdragen aan het realiseren van het potentieel van € 330 miljard⁴ van een beter werkende interne markt voor diensten.

De Commissie benadrukt in de mededeling het belang van een goede screening en een analyse van voordelen van regelgeving voor de samenleving en de economische effecten van regelgeving op o.a. kwaliteit, prijs en werkgelegenheid.

Volgens haar schattingen zijn er op dit moment meer dan 4.700 gereglementeerde beroepen in de EU. Dit belemmert grensoverschrijdende beroepsuitoefening. Nederland erkent het door de Commissie genoemde belang en heeft daarom al in reactie op het in 2011 gepubliceerde Groenboek over de modernisering van de richtlijn beroepskwalificaties (TK 2011/2012, 20 112, nr. 1213) opgeroepen tot een kritische evaluatie van alle gereglementeerde beroepen in de EU om per beroep te bezien of reglementering noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, al blijft de keuze om te reglementeren – of dit nu op niveau van beroep, opleiding, activiteit of beroepstitel is – een afweging die lidstaten zelf moeten maken. Zo is het bij bepaalde beroepen in het bijzonder belangrijk vanuit het oogpunt van algemeen belang, publieke veiligheid en/of minimum kwaliteit van dienstverleners.

Uiteindelijk moet dit leiden tot een aanzienlijke verlaging van de regeldruk en bureaucratie die momenteel met de erkenning van beroepskwalificaties gepaard gaat. Hierbij riep het kabinet tevens op tot het ontwikkelen van een gezamenlijke proportionaliteitstoets om tot een rationelere toepassing van het instrument van reglementering te komen.

Het kabinet is verheugd dat deze gewenste kritische evaluatie ook een plaats in de herziene richtlijn heeft gekregen, en dat de Commissie op dit moment met het voorstel is gekomen.

Modernisering en flexibele regelgeving voor toegang tot beroepen verbetert de werking van de interne markt doordat het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars makkelijker wordt en ondernemingen hun diensten over de grens aan kunnen bieden waarmee zij profiteren van de grotere markt. Slimmere regels zullen bijdragen aan een verlaging van administratieve lasten, een meer flexibele arbeidsmarkt en hogere economische groei. Vooral in deze tijden van crisis is het volgens Nederland belangrijk te kijken naar manieren om het Europese groei- en verdienvermogen te stimuleren. Een moderner en flexibeler raamwerk voor gereglementeerde beroepen kan hieraan bijdragen. Nederland steunt de suggestie van de Commissie om te kijken naar het cumulatieve effect van alle regelgeving op één beroepsactiviteit, zowel waar het gaat om toegang tot als uitvoering van een beroepsactiviteit. Nederland zal in de evaluatie serieus bezien of en waar er ruimte is voor een moderner en flexibeler raamwerk, in nauwe samenspraak met betrokken stakeholders.

Uiteindelijk hangt het succes van de operatie af van het (politieke) commitment in de lidstaten. Nederland zal zich er daarom voor inzetten dat de evaluatie voldoende aandacht krijgt in raadsverband.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp456_en.htm: de Commissie berekent dat de dienstenrichtlijn 0.8% extra BBP oplevert. Een nog ambitieuzere implementatie door lidstaten, door het wegnemen van alle resterende belemmeringen zou dit kunnen doen toenemen tot 2.6% van het BBP, ofwel 330 miljard euro.