

**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**

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 Comité <sup>(1)</sup>,

Na raadpleging van het Comité van de Regio's,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure <sup>(2)</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De vrijheid van beroep is een grondrecht. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie („het Handvest”) waarborgt de vrijheid van beroep alsmede de vrijheid van ondernemerschap. Vrij verkeer van werknemers, vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening zijn grondbeginselen van de interne markt die zijn verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Nationale voorschriften ter regeling van de toegang tot gereguleerde beroepen mogen derhalve geen ongerechtvaardigde of 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 een bevoegdheid 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 rechtspraak <sup>(3)</sup> dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het VWEU 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) Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(4)</sup> bevat een verplichting voor de lidstaten om de evenredigheid te beoordelen van hun vereisten die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken en om de resultaten van die beoordeling aan de Commissie mee te delen, door het „proces van wederzijdse beoordeling” op gang te brengen. Dit proces houdt in dat de lidstaten al hun wettelijke voorschriften inzake alle op hun grondgebied gereguleerde beroepen moeten 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 lidstaten moeten worden gebruikt bij de beoordeling van de evenredigheid van de vereisten die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, alsook van een ongelijke toetsing van die vereisten 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, moet er op het niveau van de Unie een gemeenschappelijke aanpak komen, en aldus worden voorkomen dat onevenredige maatregelen worden aangenomen.
- (6) In haar mededeling van 28 oktober 2015, getiteld „De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen”, 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.

<sup>(1)</sup> PB C 288 van 31.8.2017, blz. 43.

<sup>(2)</sup> Standpunt van het Europees Parlement van 14 juni 2018 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad) en besluit van de Raad van 21 juni 2018.

<sup>(3)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punt 37.

<sup>(4)</sup> 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).

- (7) Deze richtlijn beoogt voorschriften vast te stellen voor de evenredigheidsbeoordelingen die de lidstaten moeten verrichten voordat zij nieuwe regels inzake beroepen invoeren of de bestaande regels wijzigen, teneinde de goede werking van de interne markt te waarborgen, en tegelijk te zorgen voor transparantie en een hoog niveau van consumentenbescherming.
- (8) De onder deze richtlijn vallende activiteiten moeten betrekking hebben op de gereguleerde beroepen die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen. De onderhavige richtlijn moet van toepassing zijn op de vereisten die de toegang tot of de uitoefening van bestaande gereguleerde beroepen of nieuwe beroepen waarvoor de lidstaten overwegen reglementering vast te stellen, beperken. 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 of de uitoefening van een bepaald gereguleerd beroep.
- (9) Deze richtlijn laat de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om de organisatie en de inhoud van hun onderwijsstelsel en hun stelsel van beroepsopleidingen vast te stellen, en met name de mogelijkheid om de bevoegdheid voor de organisatie van of het toezicht op het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen aan beroepsorganisaties te delegeren. Bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, mogen niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Indien het beroepsonderwijs of de beroepsopleiding bezoldigde activiteiten omvat, moeten de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening worden gegarandeerd.
- (10) Wanneer de lidstaten specifieke vereisten betreffende de reglementering van een bepaald beroep omzetten die zijn vastgelegd in een afzonderlijke handeling van de Unie die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de precieze omzettingwijze, mag de evenredigheidsbeoordeling, zoals voorgeschreven door specifieke bepalingen van deze richtlijn, niet worden verricht.
- (11) 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. De lidstaten kunnen ook een van de wijzen van uitoefening van een beroep reglementeren door voorwaarden vast te stellen voor het voeren van een beroepstitel of door uitsluitend voor zelfstandigen, werknemers, of managers of wettelijke vertegenwoordigers van ondernemingen kwalificatievereisten vast te stellen, met name wanneer de activiteit wordt uitgeoefend door een rechtspersoon in de vorm van een professioneel bedrijf.
- (12) Alvorens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren of te wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, moeten de lidstaten beoordelen of die bepalingen evenredig zijn. De omvang van de beoordeling moet evenredig zijn met de aard, de inhoud en de effecten van de bepaling die wordt ingevoerd.
- (13) 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. Hoewel een lidstaat niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie hoeft te kunnen voorleggen of een specifieke vorm van bewijs of gegevens die het evenredige karakter van een dergelijke maatregel vaststellen vóór de goedkeuring ervan, moet hij wel een objectieve analyse uitvoeren die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de lidstaat in kwestie, aantoont dat er reële risico's zijn voor het realiseren van doelstellingen van algemeen belang.
- (14) De lidstaten moeten de evenredigheidsbeoordelingen op objectieve en onafhankelijke wijze uitvoeren, ook wanneer een beroep indirect wordt gereguleerd doordat aan een specifieke beroepsorde de bevoegdheid tot reglementeren wordt verleend. Deze beoordelingen kunnen een advies omvatten dat is verkregen van een onafhankelijk orgaan — inclusief bestaande organen die een onderdeel vormen van het nationale wetgevingsproces — dat door de lidstaat in kwestie met de verlening van een dergelijk advies belast is. Dit is van bijzonder belang in gevallen waarin de beoordeling wordt uitgevoerd door lokale autoriteiten, regelgevende instanties of beroepsorganisaties, die, omdat ze dicht bij 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 best kunnen worden bereikt, maar wier beleidskeuzes de gevestigde marktdeelnemers voordelen zouden kunnen opleveren ten koste van nieuwkomers.
- (15) Het is wenselijk nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, aan een evenredigheidstoetsing te onderwerpen nadat ze zijn vastgesteld. Bij de toetsing van de evenredigheid van een beperkende nationale maatregel op het gebied van gereguleerde beroepen moet niet enkel rekening worden gehouden met het doel van die nationale maatregel zoals dat bestond op het ogenblik van de vaststelling ervan, maar ook met de gevolgen ervan zoals beoordeeld na de vaststelling ervan. De evenredigheid van de nationale maatregel moet worden beoordeeld op basis van de sinds de vaststelling van de maatregel waargenomen ontwikkelingen ter zake van het gereguleerde beroep.

- (16) Overeenkomstig vaste rechtspraak is elke ongerechtvaardigde beperking als gevolg van nationale wetgeving die de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverlening beperkt, verboden, met inbegrip van discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats.
- (17) Wanneer voor de toegang tot en de uitoefening van activiteiten als werknemer of zelfstandige moet worden voldaan aan bepaalde vereisten met betrekking tot specifieke beroepskwalificaties, die direct of indirect door de lidstaten zijn vastgesteld, is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat die vereisten worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang, zoals die bedoeld in het VWEU, te weten openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, of door dwingende redenen van algemeen belang, die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Tevens moet worden verduidelijkt dat de door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang onder meer de volgende zijn: de handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel; de bescherming van consumenten, van afnemers van diensten, onder meer door de kwaliteit van ambachtelijke arbeid te waarborgen, en van werknemers; het waarborgen van een goede rechtsbedeling; het waarborgen van de eerlijkheid van handelstransacties; de bestrijding van fraude en het voorkomen van belastingontduiking en -ontwijking, en het waarborgen van de doeltreffendheid van het fiscale toezicht; de veiligheid van het vervoer; de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu; diergezondheid; intellectuele eigendom; de bescherming en instandhouding van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; doelstellingen van het sociaal beleid; en doelstellingen van het cultuurbeleid. Volgens vaste rechtspraak kunnen noch zuiver economische redenen, namelijk de bevordering van de nationale economie ten koste van de fundamentele vrijheden, noch zuiver administratieve redenen, zoals het verrichten van controles of het verzamelen van statistieken, dwingende redenen van algemeen belang zijn.
- (18) De lidstaten bepalen zelf welk niveau van bescherming zij aan de doelstellingen van openbaar belang toekennen en de passende mate van reglementering, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Het feit dat de ene lidstaat minder strenge bepalingen vaststelt dan de andere, betekent niet dat de bepalingen van laatstgenoemde lidstaat onevenredig en dus onverenigbaar met het Unierecht zijn.
- (19) Wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, moet overeenkomstig artikel 168, lid 1, VWEU bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid worden verzekerd. Deze richtlijn is volledig in overeenstemming met die doelstelling.
- (20) De lidstaten moeten, om ervoor te zorgen dat de bepalingen die zij vaststellen en de wijzigingen die zij aan bestaande bepalingen aanbrengen, evenredig zijn, rekening houden met de criteria voor de beoordeling van de evenredigheid en de aanvullende criteria die relevant zijn voor de gereguleerde beroepen die worden geanalyseerd. 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 afnemers van diensten, waaronder consumenten, voor beroepsbeoefenaars of voor 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, aangezien beroepsbeoefenaars verregaande technische bekwaamheden hebben waarover de consument niet noodzakelijkerwijs beschikt.
- (21) Vereisten in verband met beroepskwalificaties mogen alleen als noodzakelijk worden beschouwd wanneer de bestaande maatregelen, zoals het recht inzake productveiligheid of het consumentenrecht, niet geschikt of werkelijk doeltreffend kunnen worden geacht om de nagestreefde doelstelling te bereiken.
- (22) Om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, moet een 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 effectief bijdragen aan de verwezenlijking van het nagestreefde doel, zodat hij, als hij geen effect heeft op de rechtvaardigingsgrond, niet als geschikt mag worden beschouwd.
- (23) De lidstaten moeten naar behoren rekening houden met de algemene impact van de maatregel op het vrije verkeer van personen en diensten in de Unie, op de keuzemogelijkheden voor de consument en op de kwaliteit van de dienstverlening. Op basis hiervan 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 evenredig is aan het belang van de nagestreefde doelstellingen en de verwachte voordelen.
- (24) De lidstaten moeten de betrokken nationale maatregel vergelijken met alternatieve en minder beperkende middelen die tot het bereiken van hetzelfde doel zouden leiden, maar minder beperkingen zouden opleggen. Wanneer de maatregelen enkel worden gerechtvaardigd door de bescherming van consumenten en wanneer de vastgestelde risico's uitsluitend verband houden met de verhouding tussen de beroepsbeoefenaar en de consument en dus geen negatieve gevolgen hebben voor derden, moeten de lidstaten beoordelen of de doelstelling ervan kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen dan het voorbehouden van activiteiten aan beroepsbeoefenaars. Als de

consumenten bijvoorbeeld op redelijke wijze kunnen kiezen tussen gebruikmaking van de diensten van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars of niet, moet worden gebruikgemaakt van minder beperkende maatregelen, zoals bescherming van de beroepstitel of inschrijving in een beroepsregister. Reglementering door middel van voorbehouden activiteiten en een beschermde beroepstitel moet worden overwogen wanneer de maatregelen tot doel hebben te voorkomen dat de doelstellingen van algemeen belang, bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid, ernstig in gevaar worden gebracht.

- (25) Wanneer dit relevant is in het licht van de aard en de inhoud van de maatregel in kwestie, moeten de lidstaten eveneens rekening houden met de volgende elementen: 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 vraag of de aan bepaalde beroepsbeoefenaars voorbehouden activiteiten met andere beroepsbeoefenaars kunnen worden gedeeld; en 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.
- (26) Deze richtlijn houdt rekening met de wetenschappelijke en technologische vooruitgang en draagt bij aan de goede werking van de interne markt, inclusief in de digitale omgeving. Gezien de snelle technologische veranderingen en wetenschappelijke ontwikkelingen kan het voor een aantal beroepen, met name voor langs elektronische weg verleende professionele diensten, van groot belang zijn dat de toegangsvereisten worden geactualiseerd. Wanneer een lidstaat een beroep reguleert, moet er rekening mee worden gehouden dat wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen de asymmetrie van informatie tussen beroepsbeoefenaars en consumenten kunnen verkleinen of vergroten. Indien de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen een hoog risico voor de doelstellingen van algemeen belang inhouden, is het aan de lidstaten om, indien nodig, beroepsbeoefenaars aan te moedigen gelijke tred te houden met deze ontwikkelingen.
- (27) De lidstaten moeten de omstandigheden waarin de maatregel wordt vastgesteld en uitgevoerd, alomvattend beoordelen en moeten met name nagaan wat het effect is wanneer de nieuwe of gewijzigde bepalingen worden gecombineerd met andere vereisten die de toegang tot of de uitoefening van het beroep beperken. De toegang tot en de uitoefening van bepaalde activiteiten kunnen afhankelijk zijn van de naleving van diverse vereisten, zoals die betreffende de organisatie van het beroep, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, beroeps-ethiek, toezicht en aansprakelijkheid. Derhalve moeten de lidstaten bij de beoordeling van het effect van de nieuwe of gewijzigde bepalingen rekening houden met de bestaande vereisten, inclusief permanente beroepsontwikkeling, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, registratie- of vergunningsregelingen, kwantitatieve beperkingen, specifieke vereisten inzake rechtsvorm en deelneming, territoriale beperkingen, multidisciplinaire beperkingen en incompatibiliteitsregels, vereisten inzake verzekering, vereisten inzake talenkennis, voor zover nodig voor de uitoefening van het beroep, vereisten inzake vaste minimum- of maximumtarieven, en vereisten inzake reclame.
- (28) De invoering van aanvullende vereisten kan geschikt zijn om de doelstellingen van algemeen belang te realiseren. Het loutere feit dat het afzonderlijke of gecombineerde effect ervan moet worden beoordeeld, betekent niet dat deze vereisten op het eerste gezicht onevenredig zijn. De verplichting permanente beroepsontwikkeling te volgen kan bijvoorbeeld geschikt zijn om te garanderen dat beroepsbeoefenaars gelijke tred houden met de ontwikkelingen op hun terrein, zolang er geen discriminerende en onevenredige voorwaarden mee worden vastgesteld die nadelig zijn voor nieuwkomers. Op dezelfde manier kan verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan als passend worden beschouwd als het waarborgen van de doelstellingen van algemeen belang in kwestie door de overheid is toevertrouwd aan die beroepsorganisaties of -organen, bijvoorbeeld wat het toezicht op de legitieme uitoefening van het beroep betreft of de organisatie van of het toezicht op de doorlopende beroepsopleiding. Als de onafhankelijkheid van een beroep niet adequaat op een andere manier kan worden gegarandeerd, kunnen de lidstaten de toepassing van waarborgen overwegen, bijvoorbeeld de deelneming van personen buiten het beroep beperken of bepalen dat de meerderheid van de stemrechten in handen moet zijn van personen die het beroep uitoefenen, mits deze waarborgen niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstelling van algemeen belang te beschermen. De lidstaten kunnen overwegen vereisten inzake minimum- en/of maximumtarieven vast te stellen waar dienstverleners aan moeten voldoen, met name voor diensten waarbij dit nodig is met het oog op de doeltreffende toepassing van het beginsel van de vergoeding van kosten, op voorwaarde dat de beperking in kwestie evenredig is en, indien nodig, in afwijkingen van de minimum- en/of maximumtarieven wordt voorzien. Als de invoering van aanvullende vereisten een herhaling is van vereisten die door een lidstaat al zijn ingevoerd in de context van andere regels of procedures, kunnen deze vereisten niet worden beschouwd als evenredig voor het realiseren van de nagestreefde doelstelling.
- (29) Krachtens titel II van Richtlijn 2005/36/EG kunnen de lidstaten aan in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters die tijdelijk en incidenteel een beroep uitoefenen niet de door die richtlijn verboden vereisten of beperkingen opleggen, zoals de verplichting een vergunning te hebben van, zich te registreren bij of lid te zijn van een beroepsorganisatie of -orgaan, of het moeten hebben van vertegenwoordigers op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, met het oog op de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep. De lidstaten kunnen dienstverrichters die tijdelijk diensten willen verrichten, indien nodig, verplichten informatie te verstrekken in de vorm van een schriftelijke verklaring die moet worden ingediend vóór de eerste dienst wordt verleend en

deze verklaring jaarlijks te hernieuwen. Teneinde het verrichten van professionele diensten te vereenvoudigen, moet derhalve worden herhaald, rekening houdend met het tijdelijke of incidentele karakter van de dienst, dat vereisten zoals een automatische tijdelijke registratie of het pro-formalidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, voorafgaande verklaringen en vereisten betreffende documenten, alsook de betaling van een vergoeding of kosten, evenredig moeten zijn. Deze vereisten mogen geen buitensporige belasting vormen voor dienstverrichters en mogen de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting niet belemmeren of minder aantrekkelijk maken. De lidstaten moeten met name beoordelen of de vereiste om bepaalde informatie en documenten overeenkomstig Richtlijn 2005/36/EG te verstrekken en de mogelijkheid om nadere details te verkrijgen door middel van administratieve samenwerking tussen de lidstaten via het Informatiesysteem interne markt (IMI) evenredig zijn en afdoende om een serieus risico van omzeiling van de geldende regels door dienstverrichters te voorkomen. De onderhavige richtlijn mag evenwel niet van toepassing zijn op maatregelen die beogen te waarborgen dat de toepasselijke regels op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden worden nageleefd.

- (30) Zoals bevestigd door vaste rechtspraak behoren de menselijke gezondheid en het menselijk leven tot de prioritaire, door het VWEU beschermde belangen. Dit betekent dat de lidstaten terdege rekening moeten houden met de doelstelling van het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid bij het beoordelen van de vereisten voor beroepen in de gezondheidszorg, zoals voorbehouden activiteiten, beschermde beroepstitels, professionele bij- en nascholing of regels met betrekking tot de organisatie van het beroep, beroeps-ethiek en toezicht, met inachtneming van de minimumopleidingseisen die zijn neergelegd in Richtlijn 2005/36/EG. De lidstaten moeten met name waarborgen dat de reglementering van beroepen in de gezondheidszorg, die implicaties hebben voor de volksgezondheid en de veiligheid van de patiënt, evenredig is en bijdraagt tot het garanderen van toegang tot gezondheidszorg, hetgeen in het Handvest als een grondrecht opgenomen is, alsook van een veilige, kwalitatief hoogwaardige en doeltreffende gezondheidszorg voor de burgers op hun grondgebied. Bij het vaststellen van beleid voor gezondheidszorgdiensten moet rekening worden gehouden met de noodzaak om de toegankelijkheid, een hoge kwaliteit van diensten en een adequate en veilige bevoorrading met geneesmiddelen te waarborgen in overeenstemming met de behoeften op het gebied van de volksgezondheid op het grondgebied van de lidstaat in kwestie, alsook met de noodzaak om de professionele onafhankelijkheid van gezondheidswerkers te waarborgen. Wat betreft de rechtvaardiging voor de reglementering van beroepen in de gezondheidszorg dienen de lidstaten rekening te houden met de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren, inclusief toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg voor burgers, en de adequate en veilige bevoorrading met geneesmiddelen, met inachtneming van de in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde beoordelingsmarge.
- (31) Het is voor de goede werking van de interne markt van cruciaal belang dat de lidstaten burgers, representatieve verenigingen en andere relevante belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners, informeren voordat zij nieuwe vereisten invoeren of bestaande vereisten wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken. De lidstaten moeten overleggen met alle betrokken partijen en hun de gelegenheid geven hun standpunten kenbaar te maken. In voorkomend geval en voor zover passend, moeten de lidstaten openbare raadplegingen houden in overeenstemming met de nationale procedures.
- (32) De lidstaten moeten bovendien ten volle rekening houden met het recht van burgers op toegang tot de rechter, zoals gegarandeerd door artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Hieruit volgt dat de nationale rechtbanken, overeenkomstig de in het nationale recht neergelegde procedures en de grondwettelijke beginselen, de evenredigheid moeten kunnen beoordelen van vereisten die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, teneinde iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht te garanderen om daadwerkelijk in rechte op te komen tegen beperkingen van de vrijheid een beroep te kiezen, de vrijheid van vestiging en de vrije dienstverrichting.
- (33) Voor de uitwisseling van informatie over beste praktijken moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om het delen van adequate en regelmatig geactualiseerde informatie over de reglementering van beroepen met andere lidstaten, inclusief over de effecten van deze reglementering, aan te moedigen. De Commissie moet deze uitwisseling faciliteren.
- (34) Teneinde de transparantie te verbeteren en een evenredigheidsbeoordeling op basis van vergelijkbare criteria te bevorderen, moet de door de lidstaten verstrekte informatie, onverminderd artikel 346 VWEU, gemakkelijk toegankelijk zijn in de databank met gereglementeerde beroepen, zodat andere lidstaten en belanghebbende partijen bij de Commissie en de desbetreffende lidstaat opmerkingen kunnen maken. De Commissie houdt naar behoren rekening met die opmerkingen in het samenvattend verslag dat zij overeenkomstig Richtlijn 2005/36/EG opstelt.
- (35) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk de waarborging van de deugdelijke werking van de interne markt en het vermijden 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 verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken,

HEBLEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

##### **Voorwerp**

Bij deze richtlijn worden voorschriften vastgesteld voor een gemeenschappelijk kader om voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, de evenredigheid van die bepalingen te beoordelen, met het oog op het waarborgen van de goede werking van de interne markt, waarbij een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gegarandeerd. Zij laat de bevoegdheid van de lidstaten, bij het ontbreken van harmonisatie, en de discretionaire ruimte van de lidstaten om te beslissen of en hoe een beroep wordt gereguleerd, onverlet, zolang de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid in acht worden genomen.

#### *Artikel 2*

##### **Toepassingsgebied**

1. Deze richtlijn is van toepassing op de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten 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 een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen.
2. Wanneer specifieke vereisten betreffende de reglementering van een bepaald beroep zijn vastgelegd in een afzonderlijke handeling van de Unie die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de precieze wijze waarop deze vereisten moeten worden omgezet in nationaal recht, 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 specifieke beroepskwalificatie, en het onterecht voeren van die titel aanleiding geeft tot sancties;
- 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 die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, ook wanneer de activiteit wordt gedeeld met andere gereguleerde beroepen.

#### *Artikel 4*

##### **Ex-antebeoordeling van nieuwe maatregelen en toezicht**

1. De lidstaten verrichten voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, een evenredigheidsbeoordeling in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn.
2. De omvang van de in lid 1 vermelde beoordeling is evenredig met de aard, de inhoud en de effecten van de bepaling.
3. De in lid 1 bedoelde bepalingen gaan vergezeld van een toelichting die dusdanig gedetailleerd is dat op basis daarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld.
4. De redenen waarom een in lid 1 bedoelde bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, worden met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen onderbouwd.
5. De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde beoordeling op objectieve en onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd.
6. De lidstaten controleren, na de vaststelling van nieuwe of gewijzigde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, of deze bepalingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, daarbij naar behoren rekening houdend met de ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de desbetreffende bepalingen hebben voorgedaan.

*Artikel 5***Non-discriminatie**

Bij de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, zorgen de lidstaten ervoor dat deze bepalingen direct noch indirect discriminerend zijn op grond van nationaliteit of woonplaats.

*Artikel 6***Rechtvaardiging uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang**

1. De lidstaten zorgen ervoor 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 lidstaten gaan met name na of de in lid 1 bedoelde bepalingen objectief gerechtvaardigd zijn op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, dan wel uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang, zoals de handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel; de bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers; het waarborgen van een goede rechtsbedeling; het waarborgen van de eerlijkheid van handelstransacties; de bestrijding van fraude en het voorkomen van belastingontduiking en -ontwijking, en het waarborgen van de doeltreffendheid van het fiscale toezicht; de veiligheid van het vervoer; de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu; diergezondheid; intellectuele eigendom; de bescherming en instandhouding van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; doelstellingen van het sociaal beleid; en doelstellingen van het cultuurbeleid.
3. Redenen van zuiver economische aard of zuiver administratieve redenen vormen geen dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen rechtvaardigen.

*Artikel 7***Evenredigheid**

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de door hen ingevoerde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, en de wijzigingen die zij ten aanzien van bestaande bepalingen aanbrengen, geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.
2. Daartoe houden de lidstaten, alvorens de in lid 1 bedoelde bepalingen vast te stellen, 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 afnemers van diensten, met inbegrip van consumenten, voor beroepsbeoefenaars of voor derden;
  - b) de vraag of bestaande voorschriften van specifieke of meer algemene aard, zoals die welke zijn neergelegd in het recht inzake productveiligheid of het consumentenrecht, ontoereikend zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken;
  - c) 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;
  - d) de effecten op het vrije verkeer van personen en diensten in de Unie, op de keuzemogelijkheden voor de consument en op de kwaliteit van de dienstverlening;
  - e) de mogelijkheid gebruik te maken van minder beperkende maatregelen om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken; voor de toepassing van dit punt beoordelen de lidstaten — wanneer de bepalingen alleen worden gerechtvaardigd door de bescherming van consumenten en wanneer de vastgestelde risico's uitsluitend verband houden met de verhouding tussen de beroepsbeoefenaar en de consument en derhalve geen negatieve gevolgen hebben voor derden — met name of de doelstelling kan worden bereikt door middel van minder beperkende middelen dan het voorbehouden van activiteiten;
  - f) het effect van nieuwe of gewijzigde bepalingen, in combinatie met andere bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep beperken, en met name de vraag hoe de nieuwe of de gewijzigde bepalingen, in combinatie met andere vereisten, bijdragen tot het bereiken van dezelfde doelstelling van algemeen belang en of zij daarvoor noodzakelijk zijn.

De lidstaten besteden ook aandacht aan de volgende elementen, indien relevant voor de aard en de inhoud van de bepaling die wordt ingevoerd of gewijzigd:

- a) het verband tussen de omvang van de activiteiten die onder een beroep vallen of daaraan zijn voorbehouden en de vereiste beroepskwalificatie;

- b) het verband tussen de complexiteit van de taken in kwestie en de noodzaak dat degenen die ze uitvoeren over specifieke beroepskwalificaties beschikken, met name wat betreft het niveau, de aard en de duur van de vereiste opleiding of ervaring;
- c) de mogelijkheid om de beroepskwalificatie via alternatieve trajecten te verkrijgen;
- d) de vraag of en waarom de aan bepaalde beroepen voorbehouden activiteiten al dan niet met andere beroepen kunnen worden gedeeld;
- e) 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;
- f) de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen die de asymmetrie van informatie tussen beroepsbeoefenaars en consumenten daadwerkelijk kunnen verkleinen of vergroten.

3. Voor de toepassing van lid 2, eerste alinea, onder f), beoordelen de lidstaten het effect van de nieuwe of gewijzigde bepaling wanneer die wordt gecombineerd met een of meer vereisten, rekening houdend met het feit dat een dergelijk effect zowel positief als negatief kan zijn, en in het bijzonder de volgende elementen:

- a) voorbehouden activiteiten, beschermde beroepstitel of een andere vorm van reglementering in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van Richtlijn 2005/36/EG;
- b) verplichtingen om permanente beroepsontwikkeling te volgen;
- c) regels betreffende de organisatie van het beroep, beroepsethiek en toezicht;
- d) verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan alsmede registratie- of vergunningsregelingen, met name wanneer die vereisten het bezit van een specifieke 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 maximaantal werknemers, leidinggevend en/of vertegenwoordigers in het bezit van specifieke 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, onder meer wanneer het beroep in delen van het grondgebied van een lidstaat anders is gereguleerd dan in andere delen;
- 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;
- k) vereisten inzake vaste minimum- en/of maximumtarieven;
- l) vereisten inzake reclame.

4. Alvorens nieuwe bepalingen in te voeren of bestaande bepalingen te wijzigen, waarborgen de lidstaten daarnaast de conformiteit met het evenredigheidsbeginsel van specifieke vereisten met betrekking tot de tijdelijke of incidentele verrichting van diensten, zoals bedoeld in titel II van Richtlijn 2005/36/EG, waaronder:

- a) automatische tijdelijke registratie bij of pro-formalidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, zoals bedoeld in artikel 6, eerste alinea, onder a), van Richtlijn 2005/36/EG;
- b) een van tevoren af te leggen verklaring op grond van artikel 7, lid 1, van Richtlijn 2005/36/EG, documenten die vereist zijn op grond van lid 2 van dat artikel, of enig ander equivalent vereiste;
- c) de betaling van een vergoeding, of van kosten, voor administratieve procedures, die verband houdt of houden met de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen en die voor rekening komt of komen van de dienstverrichter.



Dit lid is niet van toepassing op maatregelen die zijn ontworpen om de conformiteit te waarborgen met de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die de lidstaten overeenkomstig het Unierecht toepassen.

5. Indien de bepalingen waarnaar in dit artikel wordt verwezen, betrekking hebben op de reglementering van beroepen in de gezondheidszorg en gevolgen hebben voor de veiligheid van de patiënt, houden de lidstaten rekening met de doelstelling te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid.

#### Artikel 8

### Informatie en betrokkenheid van belanghebbenden

1. De lidstaten stellen via daartoe geëigende middelen informatie beschikbaar aan burgers, afnemers van diensten en andere relevante belanghebbenden, met inbegrip van degenen die geen beoefenaars zijn van het betrokken beroep, voordat zij nieuwe wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen invoeren of bestaande bepalingen wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken.

2. De lidstaten overleggen op gepaste wijze met alle betrokken partijen en geven hun de gelegenheid hun standpunten kenbaar te maken. In voorkomend geval en voor zover gepast, houden de lidstaten openbare raadplegingen in overeenstemming met de nationale procedures.

#### Artikel 9

### Effectieve beroepsmogelijkheden

De lidstaten zorgen ervoor 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.

#### Artikel 10

### Uitwisseling van informatie tussen lidstaten

1. Met het oog op de doeltreffende toepassing van deze richtlijn nemen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen om de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over onder deze richtlijn vallende aangelegenheden, alsmede over de specifieke wijze waarop zij een beroep reglementeren of over de gevolgen van die reglementering, aan te moedigen. De Commissie faciliteert deze uitwisseling van informatie.

2. De lidstaten delen de Commissie mee welke overheidsautoriteiten verantwoordelijk zijn voor het toezenden en ontvangen van informatie met het oog op de toepassing van lid 1.

#### Artikel 11

### Transparantie

1. De lidstaten nemen de redenen op grond waarvan zij overeenkomstig deze richtlijn beoordeelde bepalingen gerechtvaardigd en evenredig achten, en die zij samen met die bepalingen op grond van artikel 59, lid 5, van Richtlijn 2005/36/EG aan de Commissie moeten meedelen, op in de databank met gereguleerde beroepen als bedoeld in artikel 59, lid 1, van Richtlijn 2005/36/EG, en deze redenen worden door de Commissie bekendgemaakt.

2. De lidstaten en andere belanghebbende partijen kunnen opmerkingen indienen bij de Commissie of bij de lidstaat die de bepalingen en de redenen waarom deze gerechtvaardigd en evenredig werden geacht, heeft meegedeeld. Met deze opmerkingen wordt naar behoren rekening gehouden door de Commissie in haar samenvattend verslag op grond van artikel 59, lid 8, van Richtlijn 2005/36/EG.

#### Artikel 12

### 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 13

### Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 30 juli 2020 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de 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 14*

**Inwerkingtreding**

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

*Artikel 15*

**Adressaten**

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 28 juni 2018.

*Voor het Europees Parlement*

*De voorzitter*

A. TAJANI

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

L. PAVLOVA

---