



Brussel, 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele
dienstverlening**

{SWD(2016) 436 final}

I. De reglementering van professionele dienstverlening in haar context

I.1. Politieke context

Een diepere en rechtvaardiger interne markt is een van de 10 prioriteiten van de Commissie. Volgens de Europese Raad is "*[e]en diepere en rechtvaardiger eengemaakte markt tot stand brengen [...] van belang voor het scheppen van nieuwe banen, het bevorderen van de productiviteit en het creëren van een aantrekkelijk klimaat voor investeringen en innovatie*"¹.

De Commissie kondigde in het kader van haar strategie voor de interne markt voor goederen en diensten van 28 oktober 2015² aan dat zij richtsnoeren aan de lidstaten zou verstrekken inzake de hervormingsbehoeften op het gebied van professionele dienstverlening. Deze maatregel is één van de acties en strategieën inzake de interne markt waarbij de Europese Raad heeft aangedrongen op een snelle implementatie voor 2018³. Het Europese Parlement steunde het initiatief van de Commissie in zijn rapport inzake de strategie voor de interne markt⁴.

De reglementering op het gebied van professionele dienstverlening is een prerogatief van de lidstaten. Zij beoogt doelstellingen van algemeen belang te beschermen. De manier waarop lidstaten een beroep reglementeren wordt door een aantal factoren bepaald, zoals: het belang dat een samenleving hecht aan het beschermen van specifieke doelstellingen van algemeen belang; de efficiëntie van verschillende administratieve en judiciële toezichtregelingen; economische omstandigheden; het relatieve economisch belang van de sector voor het betrokken land en de soliditeit van gevestigde belangen.

Een combinatie van deze factoren en de daaruit voortvloeiende beleidsevaluaties hebben geleid tot het aannemen van verschillende reglementeringsmodellen. Het bestaan van verscheidene modellen is niet het probleem. Het doel is dan ook niet om heel de EU direct of indirect een bepaald reglementeringsmodel op te leggen.

Welk reglementeringskader ook is gekozen, reglementering zorgt voor obstakels in het functioneren van de interne markt en vertraagt de potentiële groei en het scheppen van banen in de EU-economieën. Het wegnemen van dergelijke obstakels schept nieuwe mogelijkheden en heeft een positieve weerslag op de productiviteit en het concurrentievermogen van de EU-economie. Indien beperkingen opgeheven dan wel evenrediger opgelegd kunnen worden, moet deze taak in het belang van de burgers, consumenten en beroepsbeoefenaars worden uitgevoerd, ongeacht welk model van toepassing is in een land of regio. Voor dit doel kan de ervaring die andere lidstaten hebben opgedaan met betrekking tot de manier waarop dit het beste aangepakt kan worden, heel nuttig zijn.

¹ Conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2016 en 20-21 oktober 2016. De Europese Raad benadrukte reeds in zijn conclusies van 24-25 oktober 2013 het belang van de door de Commissie geïnitieerde wederzijdse beoordeling van gereguleerde beroepen en riep op tot een snelle vooruitgang. Deze oefening zal een overzicht opleveren van de resterende obstakels voor toegang tot beroepen in de lidstaten, het cumulatieve effect beoordelen van alle opgelegde obstakels voor hetzelfde beroep en passende maatregelen voorstellen.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen, (COM(2015) 550 final).

³ Zie ook de conclusies van de Raad Concurrentievermogen van 29 februari 2016 waarin de periodieke landspecifieke richtsnoeren inzake gereguleerde beroepen worden verwelkomd, omdat deze de mogelijkheid scheppen om ervoor te zorgen dat de regelgeving van elke lidstaat evenredig is, en wordt benadrukt dat de follow-up hiervan doeltreffend en consistent moet zijn. In zijn conclusies van 1-2 maart 2012 benadrukte de Raad het belang van het boeken van vooruitgang wat betreft de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, het verminderen van het aantal gereguleerde beroepen en het opheffen van ongerechtvaardigde regelgevende belemmeringen.

⁴ 2015/2354(INI).

Obstakels voor groei en handel kunnen voortvloeien uit minder belangrijk lijkende beperkingen, waarvan de cumulatieve effecten schadelijk kunnen zijn. De doelstelling van deze mededeling is niet alleen om een lidstaat te helpen bij het opheffen van specifieke onrechtvaardige substantiële beperkingen, maar ook om een opwaartse spiraal te creëren wat betreft de inzichten in reglementering bij lidstaten.

De hervormingsaanbevelingen in deze mededeling richten zich op een breed scala van voorschriften en doen dit door middel van een vergelijkende analyse conform de geest en het werk dat is uitgevoerd tijdens de afgelopen drie jaren in de wederzijdse evaluatie-oefening met lidstaten⁵. De aanbevelingen beogen lidstaten te ondersteunen door een regelgevingsklimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor groei, innovatie en het scheppen van banen. Zij zijn niet beperkt tot gevallen van inbreuk op Unierecht, ook al vormen sommige van de bedoelde voorschriften mogelijk een dergelijk inbreuk.

Een aantal recente onderzoeken laat zien dat er wat betreft de ontwikkeling van professionele dienstverlening een significant onontgonnen potentieel is. Een van die recente studies van de Wereldbank suggereert dat de productiviteit met een geschat percentage van 5 % kan toenemen wanneer belemmeringen voor diensten worden afgebouwd⁶. Een andere studie toont aan dat toetreding en uittreding van bedrijven een significant effect heeft op de winstpercentages en allocatieve efficiëntie in de sector professionele dienstverlening (juristen, boekhouders, architecten en ingenieurs)⁷. Een in 2015 door de Europese Commissie uitgevoerde beoordeling van de economische weerslag van geselecteerde belemmeringen op vier zakelijke diensten (architecten, civiele ingenieurs, boekhouders en advocaten) bevestigde dat deze een significante economische weerslag hadden op de intensiteit van de mededinging, de winstgevendheid van een sector en de efficiëntie van middelenallocatie⁸.

Sterker nog, als gevolg van de aard van de dienstverlening heeft de sector sterke onderlinge banden met andere economische sectoren, zoals productie⁹. Gelet het belang van de EU-dienstenmarkt voor de gehele EU-economie is een goed functionerende dienstenmarkt, gezien de focus van de Commissie op het stimuleren van het scheppen van banen, groei en investeringen, een sleutelcomponent.

In deze mededeling worden de mogelijkheden om het reglementeringsklimaat te verbeteren voor een aantal economisch belangrijke groepen van professionele diensten op een rijtje gezet. Hervormingsaanbevelingen zijn voor elke lidstaat apart geformuleerd en daarbij is rekening gehouden met het specifieke reglementeringsklimaat dat daar van toepassing is. Gezien de verschillende reglementerende benaderingen is er niet voor elke lidstaat dezelfde noodzaak om de reglementering te herzien en te wijzigen. Als gevolg verschillen de aanbevelingen van land tot land en kan het voorkomen dat sommige lidstaten voor één of meerdere professionele diensten geen aanbevelingen ontvangen. Daarnaast kan in sommige gevallen de noodzaak tot hervorming - bij vaststelling van een inbreuk op het EU-recht – gepaard gaan met ernstigere, tevens juridische gevolgen.

⁵ Voor een beschrijving van deze oefening zie punt I.2 hieronder.

⁶ EU Regular Economic Report, Fall 2016, World Bank Group.

⁷ "Product Market Review 2013 — Financing the real economy"; European economy 8/2013, Europese Commissie.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Zie bijvoorbeeld E. Fernández Corugedo en E. Pérez Ruiz, "The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation", IMF Working Paper, 2014. De resultaten van deze studie zijn gebaseerd op de weerslag van verdere liberalisering op de Franse economie. In het bijzonder toont de studie aan dat het verhogen van de totale factorproductiviteit in de sector van andere economische activiteiten (waaronder voornamelijk zakelijke dienstverlening) leidt tot significante spill-overs voor de gehele economie.

De Commissie zal de uitvoering van de aanbevelingen in deze mededeling samen met de lidstaten monitoren, en waar passend maatregelen voorstellen om de resterende belemmeringen aan te pakken. Dit kan handhavingsmaatregelen omvatten waar het gaat om eventuele inbreuken op het Unierecht, of wetgevingsvoorstellen om resterende belastende vereisten aan te pakken.

Deze mededeling en haar hervormingsaanbevelingen vullen de bredere Jaarlijkse groeianalyse van de Commissie aan door te voorzien in een diepgaande en alomvattende analyse van alle lidstaten in de geselecteerde sectoren en beroepsgroepen, en door het op een rij zetten van concrete hervormingsmogelijkheden in alle lidstaten voor deze sectoren. Zij voorziet in een meer specifieke benadering op een significant gebied voor structurele hervormingen en zij vult, waar dat relevant is, de analyse van de Commissie en de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester aan, en ondersteunt deze.

I.2. Juridische context

Professionele diensten spelen een belangrijke rol in de economie van de lidstaten en de EU. Vele ervan zorgen voor essentiële input voor andere marktdeelnemers en de economie als geheel, en vele ervan spelen op gevoelige terreinen, vaak gekenmerkt door asymmetrische informatie en overwegingen gerelateerd aan bredere beleidsdoelstellingen zoals het functioneren van het rechtssysteem, veiligheid van de gebouwde omgeving, enz.

Elke lidstaat besluit voor zichzelf of de noodzaak bestaat om in te grijpen en regels en beperkingen op te leggen voor de toegang tot of het uitoefenen van een beroep, zolang de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid in acht worden genomen. De lidstaten bepalen de doelstelling van algemeen belang die zij willen beschermen en kiezen de meest geschikte wijze om dit te bereiken.

De voorwaarden gesteld ten aanzien van professionele dienstverlening zijn voorwerp geweest van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat, zelfs indien zij zonder discriminatie wordt toegepast, nationale reglementering van beroepen met inbegrip van vereisten betreffende kwalificaties, het uitoefenen van de in het verdrag¹⁰ gegarandeerde fundamentele vrijheden van EU-burgers en bedrijven kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken. Het Hof heeft ook gesteld dat het feit dat een lidstaat minder strenge regels oplegt dan een andere lidstaat, niet betekent dat de regels van laatstgenoemde onevenredig en onverenigbaar met EU-recht zijn. Het is aan de lidstaten om te beoordelen of het nodig is om beperkingen op te leggen ten aanzien van professionele activiteiten, per geval en rekening houdend met de gehele regelgevingscontext.

In veel gevallen is reglementering gerechtvaardigd, bijv. waar het gaat om gezondheids- en veiligheidskwesties. Maar om de reglementering actueel te houden, moet deze geregeld herzien worden om rekening te houden met veranderende omstandigheden, bijv. technische innovatie, beter opgeleide consumenten, enz. Het kan voorkomen dat vastgestelde regels niet meer de meest passende zijn en hun rechtvaardigheidsgrond kwijt zijn geraakt door technologische, maatschappelijke of marktontwikkelingen. Het laatstgenoemde kan ook de behoefte opwekken aan reglementeringsantwoorden, bij voorbeeld op het gebied van belastingontwijking en -ontduiking. Maar het passende antwoord bestaat niet automatisch uit het reglementeren van een bepaald beroep en kan eerder breder zijn, zoals verplichte meldingsregels die opgelegd worden aan iedere tussenpersoon in fiscale kwesties.

¹⁰ Zie richtinggevende zaak C-340/89 *Vlassopoulou*, zaak C-313/01 *Morgenbesser*, zaak C-345/08 *Pešla*.

Reeds in 2013 werd de richtlijn beroepskwalificaties¹¹ gewijzigd en werd er een oefening van transparantie en **wederzijdse evaluatie** ingevoerd waarin de lidstaten rapporteerden over welke beroepen zij reglementeren en zij de respectievelijke obstakels die de toegang tot bepaalde beroepen beperken onderzochten¹². Het doel van deze oefening was om alle gereguleerde beroepen in elke lidstaat te herzien om een regelgevingsklimaat te bereiken dat evenredig en aangepast is aan de echte doelstellingen ter bescherming van algemene belangen. In deze context is een aantal beroepen als voorbeelden besproken om verschillende reglementerende benaderingen van lidstaten te illustreren, om een beter beeld en begrip te krijgen over oplossingen op het gebied van regelgeving inzake professionele dienstverlening van andere lidstaten¹³.

Eén van de te trekken conclusies uit de discussies in de wederzijdse evaluatie-oefening is dat verschillen tussen regelgevingsconcepten op zich niet noodzakelijkerwijs duiden op een noodzaak tot hervorming. Maar, hoewel de doelstellingen van algemeen belang die de verordening geacht wordt te beschermen vergelijkbaar zijn, kan het niveau van reglementering toch zo verschillend zijn dat het vragen oproept waarom de staatsinterventie zo groot is in één of meerdere landen. Beperkingen kunnen ook bestaan in het niet-reglementeren van een beroep door lidstaten, bijvoorbeeld waar certificatiesystemen een belangrijke rol spelen op de markt.

De wederzijdse evaluatieoefening culmineerde in een vereiste voor de lidstaten om voor 18 januari 2016 **nationale actieplannen** (NAP's) in te dienen bij de Commissie, waarin zij beslissingen die zij genomen hebben als gevolg van deze analyse om beroepsregelingen te handhaven of aan te passen uiteenzetten en verantwoorden¹⁴.

Thans zijn er nog zeven lidstaten die hun NAP nog niet hebben toegezonden, namelijk: **Cyprus, Griekenland, Hongarije, Ierland, Malta, Slovenië en Spanje**. De inhoud van de NAP's die zijn ingediend in ogenschouw nemend, is het ambitieniveau zeer verschillend, waarbij sommige lidstaten een brede benadering van het herzien van wetgeving of doelgerichte hervormingen in specifieke beroepen beschrijven, terwijl andere een vrij beperkte intentie tot hervormingen laten zien. Voor sommige lidstaten verwijzen de in hun plan genoemde acties naar maatregelen die in het verleden plaatsvonden, omdat zij al een hervormingsproces zijn ondergaan, maar dit betekent niet automatisch dat er geen ruimte is voor verdere herzieningen. In andere gevallen lijkt de nodige politieke wil te ontbreken om een serieuze en open beoordeling van de huidige situatie uit te voeren.

¹¹ Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55.

¹² De mededeling van de Commissie van 2 oktober 2013 (COM(2013)676) beschrijft een werkplan om de transparantie van de nationale beroepsregelingen te verbeteren en om bestaande regels te beoordelen en de rechtvaardiging en evenredigheid daarvan te bespreken (wederzijdse evaluatie). Vanaf 2014 vereiste dit proces dat lidstaten allereerst alle beroepen die zij reguleerden opnamen in de database van gereguleerde beroepen, samen met alle regelgevingsmaatregelen die zij implementeerden voor elk aangemeld beroep. Vervolgens dienden zij, aan de hand van deze informatie, de weerslag van dergelijke maatregelen te beoordelen en te bepalen wat hun nut is bij het beschermen van gerechtvaardigde algemene belangen.

¹³ De na deze discussies opgestelde rapporten zijn te vinden onder http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en.

¹⁴ Het nationale actieplan maakt deel uit van de juridische verplichtingen waaraan lidstaten moeten voldoen in de omzetting van de richtlijn beroepskwalificaties. Door het niet indienen van een plan lopen lidstaten het risico dat er inbreukprocedures tegen hen worden indienen. Nationale actieplannen zijn openbaar verkrijgbaar - zie <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

De strategie voor de interne markt van de Commissie kondigde een aantal maatregelen¹⁵ aan om de nationale wetgeving inzake beroepen te verbeteren, namelijk:

- een dienstenpaspoort/-kaart;
- een verbeterde kennisgevingsprocedure overeenkomstig de dienstenrichtlijn;
- richtsnoeren per land en per beroep op het gebied van specifieke hervormingsbehoeften;
- het opnemen van een analytisch kader voor een evenredigheidsanalyse ("evenredigheidstest").

De richtsnoeren inzake hervormingsaanbevelingen en de evenredigheidstest kunnen als aanvullend worden beschouwd: terwijl de huidige mededeling erop gericht is om lidstaten ertoe aan te zetten concrete wijzigingen aan te brengen in het bestaande regelgevingskader voor specifieke beroepen, beoogt de evenredigheidstest preventief op te treden door te voorzien in een reeks algemene criteria die lidstaten helpen bij een grondige beoordeling van rechtvaardigingen en behoeften voor toekomstige reglementering van beroepen in alle sectoren, voordat zij nieuwe wetgeving aannemen of wijzigingen aanbrengen in hun bestaande regels. Zowel de hervormingsaanbevelingen als de evenredigheidstest beogen de benaderingen van de lidstaten van reglementering te verfijnen, niet door hen iets op te leggen maar juist door voor betere reglementeringspraktijken te zorgen zodat reglementering evenredig is en negatieve economische gevolgen voorkomen kunnen worden.

Deze maatregelen zijn de basis voor de initiatieven die door de Commissie zullen worden ingediend op grond van artikel 59, lid 8 en lid 9 van de richtlijn beroepskwalificaties. De verantwoording voor deze twee maatregelen werd in 2016 ondersteund door het Europese Parlement¹⁶ en de Raad¹⁷. In zijn conclusies van 29 februari 2016 verheugde de Raad zich over de landspecifieke richtsnoeren inzake professionele dienstverlening en benadrukte de behoefte aan meer consistente evenredigheidsbeoordelingen van reglementerende vereisten met betrekking tot beroepen¹⁸.

I.3 Economische context

Een beter functionerende interne markt levert zowel op nationaal als op mondiaal niveau voordelen op voor de EU-lidstaten. Het totaal aan diensten is goed voor 71 % van het BBP, wat neer komt op iets meer dan 10 biljoen EUR en 68 % van de totale werkgelegenheid, d.i. ongeveer 150 miljoen mensen¹⁹. Het wordt echter algemeen erkend dat het volledige potentieel van een interne markt voor diensten onbenut blijft.

Gebaseerd op wat door de lidstaten in de database van gereguleerde beroepen is aangegeven, zijn er op dit moment meer dan 5 500 gereguleerde beroepen in heel de EU²⁰. Er is een grote verscheidenheid tussen landen, variërend van Litouwen dat er maar 76

¹⁵Maatregelen met inbegrip van het vergemakkelijken van grensoverschrijdende operaties van startende ondernemingen door middel van één digitale toegangspoort zijn aangenomen op 22 november 2016, zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_nl.htm.

¹⁶Resolutie van het Europees Parlement van 26 mei 2016 over de strategie voor de interne markt.

¹⁷Conclusies van de Raad over "*de strategie voor de eengemaakte markt voor diensten en goederen*" van 29 februari 2016.

¹⁸Conclusies van de Raad van 29 februari 2016.

¹⁹Bron: Statistieken inzake de nationale rekeningen.

²⁰Zie de interactieve kaart in de EU-database van gereguleerde beroepen voor een visuele weergave van de beroepsregelgeving in de EU-landen (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_nl) De database bevat informatie over de gereguleerde beroepen die onder Richtlijn 2005/36/EG vallen en laat zien dat ongeveer 600 verschillende "generieke beroepen" invloed ondervinden van

heeft aangemeld, tot Hongarije met 545 aanmeldingen²¹. Maar deze aantallen vertellen ons weinig over de intensiteit (of evenredigheid) van de reglementering, de economische weerslag ervan of de kenmerken van de mensen die er invloed van ondervinden.

De reglementering van de professionele diensten is bedoeld om de bescherming van een aantal doelstellingen van algemeen belang te waarborgen. Er is een veelheid aan methoden en modellen ontwikkeld die gebaseerd is op de bijzonderheden van de markt en nationale en politieke voorkeuren. Reglementering neigt er ook naar alomvattend te zijn, doordat zij een breed scala van vraagstukken op het gebied van regelgeving bestrijkt, en bevat vaak talrijke beperkingen variërend van meer of minder uitgebreide exclusiviteit bij het uitvoeren van bepaalde activiteiten (voorbehouden activiteiten)²² en de bescherming van beroepstitels²³ tot beperkingen met betrekking tot de rechtsvormen of op wie de eigendom of bedrijfsleiding beheert van bedrijven die professionele diensten verlenen. Zelf wanneer dergelijke reglementeringen hun politieke doelstelling volledig bereiken, valt niet te ontkennen dat zij een significante economische weerslag hebben.

Het meten van de precieze economische weerslag van de reglementering van professionele diensten is moeilijk en tot voor kort bestonden er geen gegevens met betrekking tot de prevalentie en de effecten van beroepswetgeving op de EU-arbeidsmarkt. Naar aanleiding van dit gebrek aan cijfers, heeft de Commissie de allereerste EU-brede representatieve enquête gehouden om te kunnen voorzien in de benodigde gegevens om de prevalentie van de gereguleerde beroepen te meten²⁴. Uit de in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerde enquête, waarvoor meer dan 26 600 Europese burgers werden benaderd, kwam naar voren dat 22 % van de Europese beroepsbevolking, of meer dan 47 miljoen burgers, direct geraakt worden door reglementering. De prevalentie verschilt doorheen de Unie, van 14 % tot 33 % van de beroepsbevolking in respectievelijk Denemarken en Duitsland (zie Grafiek 1).

Grafiek 1: percentage van gereguleerde beroepen in de totale beroepsbevolking, 2015

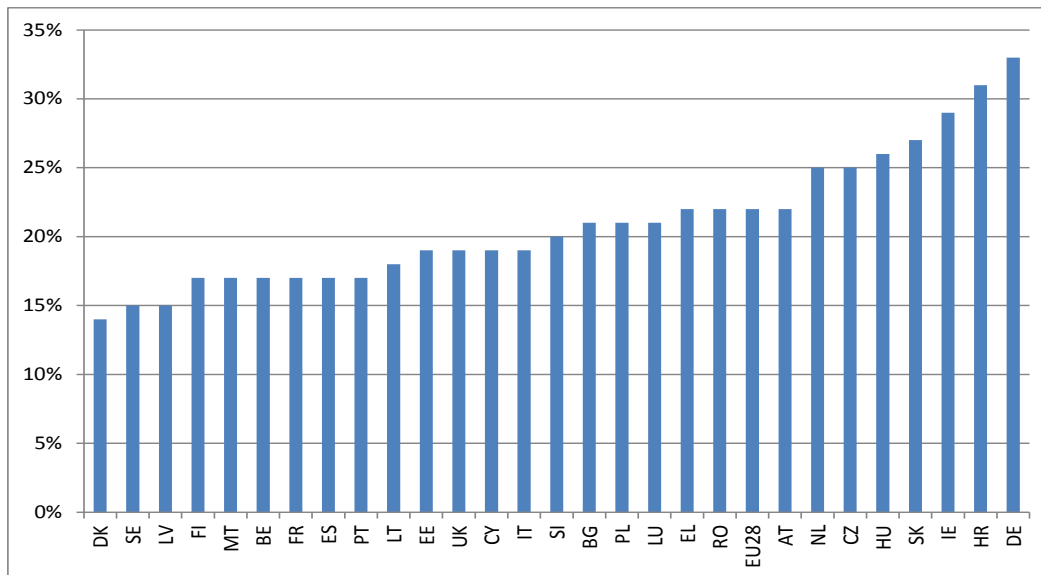
beroepswetgeving. Voor elk generiek beroep geldt dat er meestal veel meer beroepen vallen onder de nationale terminologie. Dit is het geval omdat elk generiek beroep onderverdeeld kan worden in subcategorieën van beroepen, wat het aantal gereguleerde beroepen in de EU naar ongeveer 5 500 brengt.

²¹ EU-database van gereguleerde beroepen, november 2016.

²² Het **concept van voorbehouden activiteiten** verwijst niet altijd naar activiteiten die bij wet geregeld zijn. Een "voorbehoud van activiteiten" kan impliciet gemaakt worden door elke vereiste die de uitoefening van een dienstactiviteit voorbehoudt aan personen die in het bezit zijn van een specifieke beroepskwalificatie.

²³ **Titelbescherming** verwijst naar wetgeving die het recht verleent om een bepaalde beroepstitel (zoals advocaat, architect, toeristische gids) te dragen aan hen die aan bepaalde vereisten voldoen, meestal aan personen die in het bezit zijn van bepaalde opleidingstitel.

²⁴ M. Koumenta and M. Pagliero (2016), "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU". Zie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.



Bron: TNS survey, 2015.

De analyse van de economische effecten van reglementering laat zien dat, afhankelijk van het beroep, er tussen 3 en 9 % meer mensen kunnen werken in een bepaald beroep wanneer de toegangsvereisten minder streng gemaakt zouden worden. De studie schat ook in dat reglementering een totale loonpremie van ongeveer 4 % betekent maar met grote verschillen naargelang de sector (tot 19,2 % in sommige gebieden)²⁵. Dit kan voor consumenten leiden tot hogere prijzen voor dienstverlening. Dit wordt weerspiegeld in aanzienlijke loonverschillen binnen beroepsgroepen en suggereert dat reglementering door middel van voorbehouden activiteiten de relatieve lonen aanzienlijk kan verstoren. Er wordt ook op gewezen dat beroepsreglementering leidt tot loonongelijkheid op de Europese arbeidsmarkt, in het bijzonder ten gunste van de hogere inkomens.

Daarnaast blijkt uit een aantal recentelijk door de Commissie uitgevoerde studies dat wanneer de reglementering evenrediger is en in overeenstemming is met de reële marktsituatie, bijv. door de meest restrictieve en onrechtvaardige voorschriften te versoepelen, de marktdynamiek verbetert, en dat leidt tot meer mogelijkheden op de markt, meer startende ondernemingen en nieuwe innovatieve diensten die door nieuwkomers op de markt worden gebracht²⁶. Dit kan ook leiden tot voordelen voor consumenten in de vorm van prijsverlagingen als gevolg van verlaagde winstpercentages.

Tot slot bevestigde de analyse dat minder obstakels zullen leiden tot beter functionerende sectoren die worden gekenmerkt door een sterkere allocatieve efficiëntie²⁷. Casestudies van hervormingen op nationaal niveau laten zien welke weerslag hervormingen van de voorwaarden voor de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen op de sector kan hebben. In Griekenland hebben hervormingen geleid tot lagere consumentenprijzen voor diensten zoals juridische beroepen, boekhouders en belastingadviseurs, die door de in 2011 aangenomen hervorming geliberaliseerd werden. Het aantal toeristische gidsen en beëdigde taxateurs is meer dan verdubbeld in 2014 in

²⁵ Loonpremies en hoge winstmarges zijn een algemene indicator van monopolietarieven, die op hun beurt leiden tot hoge consumentenprijzen en een algemeen gebrek aan concurrentie binnen het beroep.

²⁶ De effecten van hervormingen van reglementerende voorschriften voor de toegang tot beroepen: casestudies per land http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

²⁷ Europese Commissie: "Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact"; beschikbaar op: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

vergelijking met het jaarlijkse gemiddelde van voor de liberalisering²⁸. In Polen heeft de hervorming van de reglementering van juridische dienstverlening, die plaatsvond tussen 2005 en 2014, geleid tot meer dan dubbel zoveel actieve advocaten en juridische adviseurs, alsook een lager dan gemiddelde stijging van de prijs voor juridische dienstverlening. Evenzo heeft de hervorming van de beroepen van vastgoedmakelaar en vastgoedbeheerder geleid tot een netto toename van bedrijven in de sector²⁹.

I.4. Analyse en richtsnoeren: nieuwe restrictiviteitsindicator

Analyse en richtsnoeren voor beroepen in belangrijke economische sectoren

Deze mededeling en haar bijlagen bevatten een gedetailleerde analyse van de reglementeringen die van toepassing zijn op architecten, civiele ingenieurs, boekhouders, advocaten, octrooigemachtigden, vastgoedmakelaars en toeristische gidsen. Deze zeven beroepsgroepen zijn geselecteerd omdat zij behoren tot vier belangrijke economische sectoren (zakelijke dienstverlening, bouw, vastgoed en toerisme). De mobiliteit in deze beroepen is relatief hoog en de beroepen zijn in het merendeel van de lidstaten gereguleerd, ofschoon door uiteenlopende regelgeving. Dit betekent dat er een aanzienlijk potentieel is voor zinvolle en economisch relevante hervormingen.

Een nieuwe indicator voor de restrictiviteit van beroepsreglementering

Een indicator van de restrictiviteit van beroepsreglementering werd ontwikkeld om de kwalitatieve analyse van de obstakels te ondersteunen en om rekening te kunnen houden met de geaccumuleerde last van meervoudige vereisten in plaats van zich te richten op afzonderlijke maatregelen los van hun bredere vertakkingen. Deze indicator bevat een objectieve en meetbare basis voor een vergelijking van de prestaties van lidstaten in de zeven geselecteerde beroepsgroepen.

De volgende groepen van beperkingen worden getoetst aan de hand van de restrictiviteitsindicator:³⁰

- 1) reglementerende benadering: exclusieve of gedeelde voorbehouden activiteiten, en bescherming van titel;
- 2) kwalificaties-eisen: aantal jaren van opleiding en training, verplicht staatsexamen, verplichtingen tot permanente beroepsontwikkeling, enz.;
- 3) andere toegangsvereisten: verplicht lidmaatschap of registratie bij een beroepsvereniging, beperking van het aantal uit te geven vergunningen, andere vergunningvereisten, enz.;
- 4) vereisten inzake uitoefening: beperkingen met betrekking tot de rechtsvorm, vereisten inzake aandelenbezit, beperkingen op het tegelijk uitoefenen van beroepen, onverenigbare werkzaamheden, enz.

De indicator van restrictiviteit bouwt voor een deel voort op een evaluatie van de Commissie van obstakels in zakelijke diensten die voor het eerst gepubliceerd werd in 2015³¹, maar gaat een stap verder door bijvoorbeeld ook voorschriften met betrekking tot onderwijs die eerst niet werden bestreken nu wel te mee te nemen, door te voorzien in een alomvattend

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athens, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., "The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland", Warsaw School of Economics, 2016

³⁰ Zie de gedetailleerde toelichtingen in de methodologische bijlage (werkdokument van de diensten, hoofdstuk V).

³¹ Europese Commissie: "Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact"; beschikbaar op: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

vergelijkend inzicht van de verschillende reglementerende voorschriften die bestaan voor de hele opleiding, van onderwijs en training tot beperkingen in het uitoefenen van en onverenigbaarheden tussen beroepen. Het geldt voor dezelfde beroepsgroepen als de regulering van de productmarkten van de OESO (RPM)³² met de toevoeging van octrooigemachtigden, vastgoedmakelaars en toeristische gidsen. Anders dan de indicator van OESO RPM, houdt deze indicator rekening met de reeks beroepen en betrokken activiteiten die voorkomen en variëren tussen de lidstaten in elk van de betrokken gebieden, bevat een weging van elke restrictie wat betreft haar weerslag en het behelst recente informatie afkomstig van de wederzijdse evaluatieoefening, en maakt uitgebreid gebruik van de EU-database voor gereguleerde beroepen. De nieuwe indicator weerspiegelt dus de meest recente wijzigingen in de regelgeving in de lidstaten, zoals de Franse wet inzake groei, werkzaamheden en gelijke economische mogelijkheden die in 2015 is aangenomen. Dit leidt ongetwijfeld tot resultaten die anders zijn dan eerdere evaluaties, die gebaseerd waren op de indicator van OESO RPM.

Beperkingen kunnen niet afzonderlijk geanalyseerd worden zonder rekening te houden met de andere mechanismen die zijn opgezet om de specifieke beperking aan te vullen of te vervangen. De alomvattende benadering maakt het mogelijk om in te schatten hoe restrictief een reglementeringskader is voor beroepsbeoefenaars. In dit stadium zal de indicator echter noch niet-regulerende obstakels onthullen, noch de rol die specifieke algemene wetten of mechanismen ter bescherming van de consumenten en de doelstellingen van algemeen belang, spelen. Daarom gaat de indicator vergezeld van een kwalitatieve evaluatie en analyse die aanvullende informatie over de huidige situatie verschaft.

*Econometrische analyse: economische weerslag van reglementering*³³

Uit een door de Commissie uitgevoerde econometrische analyse blijkt dat voor de zeven groepen van professionele dienstverlening, lagere niveaus van regulerende beperkingen samengaan met betere economische resultaten, in het bijzonder lagere huurprijzen voor gevestigde exploitanten en een grotere groei van het aantal ondernemingen.

De indicator kan gebruikt worden als toezichtinstrument om de evolutie van het niveau van restrictiviteit van regelgeving in de loop van de jaren te meten. De onderstaande analyse laat voor elke beroepsgroep de scores zien die behaald werden met de indicator op EU-niveau, zoals eind november 2016 vastgelegd. Het werkdocument van de diensten verschaft nadere gegevens over elke lidstaat.

II. Analyse per beroep

De volgende alinea's beschrijven de verschillende geanalyseerde sectoren. Concepten en (nationale) begrippen die gebruikt worden met betrekking tot deze professionele diensten variëren, en de organisatie en omvang van activiteiten van de verschillende beroepen in deze sectoren verschillen vaak tussen de lidstaten en kunnen daarom niet altijd gemakkelijk worden vergeleken. De uitgevoerde analyse houdt rekening met deze verschillen en functioneert op basis van de activiteiten die gedekt worden door een bepaalde sector in plaats van een nationale benaming of definitie van een specifiek beroep. Dit betreft in het bijzonder civiele techniek, waar een grote verscheidenheid en hoeveelheid aan subcategorieën van beroepen bestaat, en boekhouding, welke heel verschillend georganiseerd wordt in de

³² De reeds in 1988 ontwikkelde OESO RPM indicator werd voor het laatst geactualiseerd in 2013. Zie: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

³³ Zie hoofdstuk VI van het begeleidende werkdocument van de diensten.

lidstaten: in een aantal van hen niet gereguleerd is of zeer gedifferentieerd tussen verschillende beroepen waarbij afzonderlijke activiteitengebieden aan elk van hen is toegewezen.

De volgende evaluatie is voornamelijk gebaseerd op:

- informatie die door de lidstaten zelf is verschaft door middel van de database van gereguleerde beroepen;
- sectorverslagen in verband met de wederzijdse evaluatieoefening;
- aanvullend onderzoek door de Commissie naar nationale wetgeving.

Deze informatie is verschillende malen gecontroleerd en besproken met lidstaten. Het houdt ook rekening met ontvangen klachten of andere feedback van belanghebbenden inzake beperkingen die hen zijn opgelegd.

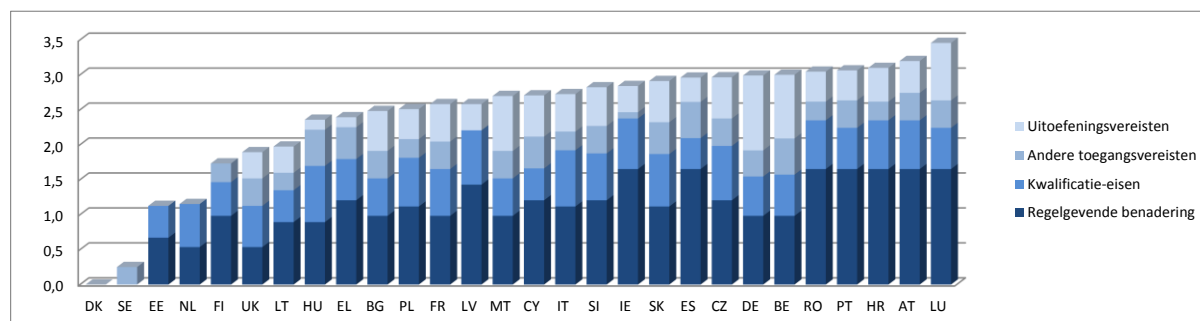
Elke analyse bevat een grafische visualisering van de restrictiviteitsindicator. Deze informatie moet samen met de beschrijvende analyse die voor elk beroep is verstrekt, worden gelezen. De indicator beoogt de relatieve intensiteit van de reglementering die is opgezet voor elk beroep in iedere lidstaat vast te leggen. Niet-regulerende obstakels worden niet weergegeven in de indicator. Maar zij worden voor zover mogelijk en afhankelijk van de voor de Commissie beschikbare informatie, weergegeven in de kwalitatieve beschrijving. Daarom is er niet noodzakelijkerwijs een perfecte correlatie tussen de resultaten die de indicator aanlevert en de hervormingsaanbevelingen.

Gebaseerd op de bovenstaande aanbevelingen moeten lidstaten beperkingen opgelegd aan dienstverleners en reglementering van de geselecteerde bedrijfssectoren opnieuw beoordelen en heroverwegen, en dienen in het bijzonder het cumulatieve effect van de diverse lagen van regulerende maatregelen te overwegen. Sommige aanbevelingen betreffen alle lidstaten terwijl andere ook zijn gericht op lidstaten die een beroep niet reglementeren maar waar een risico op het vormen van nieuwe obstakels werd vastgesteld.

II.1. Architecten

Het beroep draait om het plannen, het ontwerpen en het controleren van de constructie van gebouwen en de omgeving daaromheen. Daarom zijn de openbare orde en veiligheid van afnemers van diensten en het milieu de meest gebruikte rechtvaardigingsgronden voor de reglementering van dit beroep, waarbij gewezen wordt op de gevaren van slechte constructies. Alle verzamelde informatie voor deze mededeling in ogenschouw nemend zijn er markante verschillen tussen de benaderingen tot gezamenlijke doelstellingen.

Grafiek 2: Restrictiviteitsindicator Architecten



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 2 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep van architect, volgens de nieuwe door de Commissie ontwikkelde restrictiviteitsindicator.

De opleiding van architecten is grotendeels geharmoniseerd waardoor de kwalificaties genieten van een automatische erkenning krachtens de richtlijn beroepskwalificaties. De geharmoniseerde minimumeisen volgens de richtlijn zijn 5 jaar onderwijs of 4 jaar onderwijs gecombineerd met 2 jaar training in de praktijk³⁴. In werkelijkheid eisen de meeste lidstaten aanvullend op het minimum van 5 jaar opleiding op universiteitsniveau, nog bijkomende periodes van praktijkopleiding of ervaring om toegang te krijgen tot het beroep (bijv. **Oostenrijk** 5 jaar onderwijs met 3 jaar praktijkopleiding, **Tsjechië** 5+3, **Roemenië** 6+2, **Slovakije** 6+3, **Slovenië** 5+3). De meest toegepaste onderwijsperiode is 7 jaar in totaal gebaseerd op een model van 5+2. In 15 landen is een staatsexamen ook vereist.

In tegenstelling tot de andere lidstaten die voorschrijven dat alleen gekwalificeerde beroepsbeoefenaars met de juiste vergunningen, certificaten of registraties bij een relevante instantie wettelijk mogen werken als architect, regelen **Denemarken, Estland, Finland en Zweden** het beroep niet als zodanig maar vertrouwen zij op specifieke bekwaamheidscontroles in de context van de bouwsector³⁵. De verschillen tussen de twee modellen kunnen minder aanzienlijk zijn dan ze lijken aangezien "niet-reglementerende" landen certificering van bekwaamheden van architecten of een ad hoc evaluatie van bekwaamheden of ervaring, per geval gebruiken als een voorwaarde om architecten toe te staan bepaalde diensten te leveren (bijv. indiening van plannen of bouwvergunningen).

De grootste verschillen tussen lidstaten bestaan op het gebied van de voorbehouden activiteiten. Zoals dit ook het geval is bij civiele ingenieurs kunnen voorbehouden verspreid zijn over verschillende regelingen en voorschriften die betrekking kunnen hebben op bouw, restauratie, bescherming van cultuuroederen, energie-efficiëntie en andere zaken.

De voorbehouden activiteiten moeten vaak gedeeld worden met aanverwante beroepen, in het bijzonder met civiele ingenieurs. Terwijl het **Verenigd Koninkrijk** en **Nederland** uitsluitend vertrouwen op titelbescherming van architecten zonder enige voorbehouden, reserveren **Oostenrijk, Kroatië, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal, Roemenië** en **Spanje** een breed scala aan activiteiten aanvullend op titelbescherming, zoals:

- architectonisch ontwerp en planning, haalbaarheidsstudies;
- onderzoek van een ontwerp en samenhangende documentatie;
- voorbereiding, indiening, ondertekening van technische controles en naleving of aan een vergunning gerelateerde documentatie of certificatie van projecten;
- beheer van de bouwkosten, toezicht houden op de bouw en de uitvoering;
- stedenbouw en ruimtelijke planning.

Polen en **Slovakije** reserveren ook veel activiteiten maar zonder titelbescherming. **Bulgarije** behoudt het opstellen van plannen voor ruimtelijke ordening en investeringsplannen, alsook voor het indienen van deze documenten en plannen bij de bevoegde instanties, voor aan architecten/ingenieurs. **Duitsland** behoudt het opstellen van documenten met betrekking tot verzoeken voor bouwvergunningen, een activiteit die door sommigen beschouwd wordt als

³⁴ Toe te passen in samenhang met de leerresultaten omschreven in artikel 46 van de richtlijn.

³⁵ In Estland bijvoorbeeld is om bepaalde professionele werkzaamheden te mogen uitvoeren een beroepscertificaat (d.i. een certificaat van een bepaald niveau dat is verstrekt door de instantie die over diplomavraagstukken gaat) vereist.

de meest belangrijke activiteit, voor aan architecten en ingenieurs in alle deelstaten³⁶. **Ierland** is een voorbeeld van recente veranderingen: voor 2007 was er nog geen reglementering; sindsdien heeft het land titelbescherming en voorbehouden activiteiten ingevoerd.

Wanneer de verschillen in de accumulatie van aanvullende maatregelen in ogenschouw worden genomen, begint de regelgevingsintensiteit af te wijken:

Ten eerste zijn er in **Oostenrijk, Cyprus, Estland, Finland, Hongarije, Malta en Nederland** geen verzekeringsverplichtingen, terwijl **België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Italië, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Slovaakse, Spanje, Roemenië, Polen** en het **Verenigd Koninkrijk** die wel kennen.

Ten tweede worden beperkingen met betrekking tot de rechtsvorm en het aandelenbezit opgelegd in 16 lidstaten, en alle daarvan, behalve **Oostenrijk, Cyprus en Malta** doen dit in aanvulling op verzekeringseisen. **België, Cyprus en Roemenië** hebben bijzonder strenge beperkingen met betrekking tot de rechtsvorm of het aandelenbezit. **Cyprus** eist bijvoorbeeld 100 % aandelenbezit door beroepsbeoefenaars en laat het verlenen van architectuurdiensten door naamloze vennootschappen niet toe. **België** eist dat 60 % van de aandelen en stemrecht in handen is van architecten terwijl **Malta** beperkingen oplegt met betrekking tot de rechtsvorm maar ook 100 % aandelenbezit eist. **Roemenië** eist dat bedrijven alleen eigendom zijn van architecten; het laat echter het oprichten van commerciële ontwerp bureaus die als hoofdactiviteit architectonisch ontwerpen hebben toe, onder de voorwaarde dat het bedrijf minstens één architect behelst. **Oostenrijk, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Slovaakse en Spanje** eisen dat minimaal 50 % van de aandelen in handen is van beroepsbeoefenaars.

Daarnaast kunnen in Oostenrijk architectenbureaus uitsluitend architectenactiviteiten verrichten, waardoor de mogelijkheid tot de gezamenlijke uitoefening met andere beroepen aanzienlijk wordt beperkt.

Ongeveer 15 lidstaten stellen permanente beroepsontwikkeling (PBO) verplicht, maar hebben een breed scala aan benaderingen: **Roemenië** eist tot 96 uur/jaar (cyclus van vijf jaar, 6 cycli gedurende een carrière), terwijl **Hongarije** het doet door middel van een 5-jarige examencyclus en **Nederland** jaarlijks slechts 16 uur eist. **Denemarken** eist dat werkgevers 10 % van het jaarsalaris van werknemers opzietten om te voorzien in hun PBO terwijl **Oostenrijk** toestaat dat architecten hun professionele werk als PBO indienen.

Een ander punt waar rekening mee moet worden gehouden heeft betrekking op de fragmentatie van toegang tot de markt, die mogelijk tot onnodige verwarring en een zoeken naar de juiste bevoegdheidsniveaus voor het aanvragen van vergunningen in landen als **Letland en Polen** kan leiden.

Aanbevelingen

Oostenrijk, Kroatië, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovaakse en Spanje dienen de brede reikwijdte van voorbehouden activiteiten in overweging te nemen.

³⁶ Het onderscheid in regelgeving tussen deelstaten heeft niet alleen betrekking op voorbehouden activiteiten maar ook op de voorschriften voor aandelenbezit/voorafgaande beroepservaring. Registratie is ook vereist op regionaal niveau en verschilt hierdoor.

Oostenrijk, België, Cyprus Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Roemenië, Slovakije en Spanje dienen rekening te houden met de weerslag van de beperkingen op het gebied van aandelenbezit en rechtsvorm die zij boven op de andere voorschriften hebben opgelegd.

Oostenrijk dient de evenredigheid van zijn beperkingen op multidisciplinaire activiteiten te beoordelen.

Cyprus en **Malta** dienen de vereiste dat 100 % van de aandelen van een bedrijf in handen moet zijn van beroepsbeoefenaars, te herzien.

Lidstaten met een gefragmenteerd regelgevingsstelsel of die meerdere vergunningen kennen, zoals **Letland** en **Polen**, dienen na te denken over het effect van hun systeem op het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars en over de vraag of mogelijke obstakels verantwoord kunnen worden.

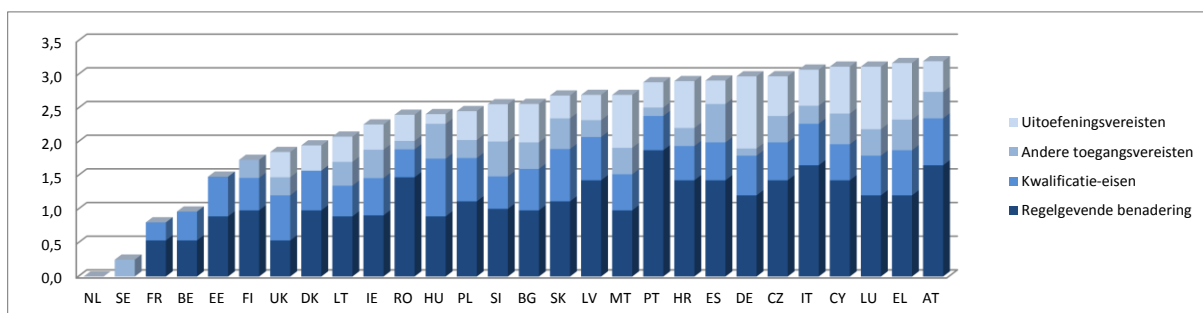
Lidstaten die tot professionele certificering verplichten voor niet-gereguleerde beroepen of vertrouwen op andere controlemechanismen, zoals voor het leveren van bijzondere diensten, dienen de gehele samenhang en praktische effecten van een dergelijk model te evalueren om te voorkomen dat dit een drempel wordt voor de toegang tot het beroep.

Ierland dient de weerslag en noodzaak van de recente wijzigingen verder te overwegen, in het bijzonder wat de voorbehouden activiteiten betreft.

II.2 Ingenieurs

Er zijn vele overeenkomsten in de lidstaten in de reglementering van het beroep van civiel ingenieur. Dezelfde ruime definities kunnen keer op keer gevonden worden voor de "omvang van de activiteiten" en vele lidstaten vermelden dezelfde risico's en streven dezelfde algemene belangen na bij het reglementeren van het beroep. Ondanks deze convergentie, verschilt de regelgevende benadering ten aanzien van het beroep aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat.

Grafiek 3: Restrictiviteitsindicator Civiele ingenieurs



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 3 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van civiel ingenieur, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator.

Men is het erover eens dat diensten die worden verleend door ingenieurs van een dusdanig niveau moeten zijn dat de veiligheid van de bouwwerken en van het publiek gewaarborgd moet zijn en daarbij de kwaliteit van de verleende dienst gegarandeerd. Hoewel in de meeste lidstaten de reglementering van het beroep beschouwd wordt als noodzakelijk om veiligheid te garanderen, hebben bepaalde lidstaten andere manieren gevonden om kwaliteit te waarborgen of om relevante doelstellingen van algemeen belang te beschermen. In **Nederland** bijvoorbeeld, is er een reglementering inzake bouwstandaarden die de kwaliteit

van het uitgevoerde werk waarborgt. In **Zweden** is traditioneel het beginsel van verantwoordelijkheid van de klant, samen met de controles door gemeenten waar het werk wordt verricht, van groot belang. Net als bij architecten, kunnen de verschillen tussen de twee modellen minder aanzienlijk zijn dan het lijkt aangezien "niet-reglementerende" landen certificering van bekwaamheden van ingenieurs³⁷ of een ad-hocevaluatie van bekwaamheden of ervaring per geval als een voorwaarde hanteren voor het leveren van bepaalde diensten door ingenieurs (bijv. indiening van plannen of bouwvergunningen).

Van de reglementerende landen beschermen bepaalde lidstaten zoals **België, Frankrijk** en het **Verenigd Koninkrijk** voor beëdigde ingenieurs alleen het gebruik van de beroepstitel.

In de meeste landen zijn er verscheidene manieren waarop het beroep van ingenieur uitgeoefend kan worden, afhankelijk van de grenzen van verleende toestemmingen/vergunningen/titels en/of de verschillende niveaus van verantwoordelijkheid die worden toegekend. Dit geldt in ieder geval in **Kroatië, Tsjechië, Italië, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slovakije, Spanje** en het **Verenigd Koninkrijk**. **Letland** heeft bijvoorbeeld het meest gespecialiseerde stelsel, met ongeveer 80 soorten van mogelijke certificeringen voor civiele ingenieurs voor verschillende activiteitsgebieden (industriële onderzoek of ontwerp of beheer van de bouwwerkzaamheden of bouwtoezicht of onderzoek verrichten als bouwdeskundige). In **Polen** worden, afhankelijk van de kwalificatie, de activiteiten van ontwerpen en constructie ofwel door twee verschillende soorten ingenieurs uitgevoerd ofwel allebei door dezelfde ingenieur. Bovendien kunnen civiele ingenieurs, afhankelijk van het niveau van hun kwalificatie, ontwerp-/constructieactiviteiten uitvoeren met een beperkte of volledige capaciteit.

Deze verschillen in de organisatie van het beroep worden ook weerspiegeld in de voorbehouden activiteiten, en varieert dus ook tussen de landen. In het algemeen geldt dat voorbehouden activiteiten voornamelijk ontwerpen of constructie betreffen. **Oostenrijk, Tsjechië, Italië, Polen, Portugal, Roemenië** en **Spanje** werken met een brede omvang van voorbehouden activiteiten, ook al worden sommige van deze activiteiten gedeeld met andere beroepen. **Malta** heeft de bijzonderheid dat de voorbehouden activiteiten niet in één wetgevingshandeling zijn opgenomen. In plaats daarvan kunnen bepalingen met betrekking tot de "*Periti*", die als enige beroepsbeoefenaar bepaalde activiteiten kan uitvoeren en daarvoor de verantwoordelijkheid kan dragen, in verschillende wetgevingshandelingen worden gevonden. In **Duitsland** is het voorbehoud beperkt tot het indienen van planningsdocumenten.

Beperkingen op voorschriften inzake aandelenbezit worden opgelegd in **Oostenrijk, Cyprus, Duitsland, Malta, Slovakije** en **Spanje**. **Cyprus** en **Malta** eisen bijvoorbeeld 100 % aandelenbezit door beroepsbeoefenaars, terwijl **Oostenrijk, Duitsland** en **Slovakije** eisen dat minstens 50 % van de aandelen in handen is van beroepsbeoefenaars.

In **Oostenrijk** kunnen ingenieursbureaus uitsluitend ingenieursdiensten verrichten, waardoor de mogelijkheid tot de gezamenlijke uitoefening met andere beroepen aanzienlijk wordt beperkt.

Ongeveer 14 lidstaten eisen lidmaatschap bij een beroepsorganisatie en in 16 lidstaten is een beroepsaansprakelijkheidsverzekering verplicht.

³⁷ In Estland bijvoorbeeld vereisen bepaalde manieren van uitoefening van de beroepsactiviteiten een beroepscertificaat (d.w.z. een certificaat van een bepaald niveau dat is verstrekt door de met betrekking tot diploma's bevoegde instantie).

Wat betreft grensoverschrijdende mobiliteit van ingenieurs, kan het naast elkaar bestaan van unitaire en gefragmenteerd stelsels belemmeringen opleveren voor civiele ingenieurs wanneer zij van een land met een unitair stelsel verhuizen naar een land met een gefragmenteerd stelsel. Bijvoorbeeld een ingenieur komend uit een land waar civiele ingenieurs bevoegd zijn om vele verschillende soorten werk uit te voeren in allerlei sectoren, zal het in landen als **Letland** of **Roemenië** moeilijk vinden om de sector van civiele techniek te vinden waar hij of zij mogelijk toegang toe heeft en het kan moeilijk of zelfs onmogelijk zijn, om toegang tot alle sectoren zonder zware compenserende maatregelen te krijgen.

Aanbevelingen

Oostenrijk, Tsjechië, Italië, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje dienen na te denken over de brede omvang van voorbehouden activiteiten.

Malta dient te verduidelijken welke activiteiten voorbehouden zijn aan de "*Periti*".

Spanje dient de vereiste voor het verkrijgen van een vergunning van de beroepsorganisatie voor bepaalde projecten/werkzaamheden opnieuw beoordelen.

Cyprus en **Malta** dienen de vereiste dat 100 % van de aandelen van een bedrijf in handen moet zijn van beroepsbeoefenaars, te herzien.

Oostenrijk, Duitsland en **Slovakije** dienen de evenredigheid van hun voorwaarden inzake aandelenbezit te beoordelen.

Oostenrijk dient de evenredigheid van zijn beperkingen op multidisciplinaire activiteiten te beoordelen.

Lidstaten die voor niet-gereguleerde beroepen een bewijs van beroepsbekwaamheid verplicht stellen of vertrouwen op andere controlemechanismen, in het bijzonder met betrekking tot de verlening van bijzondere diensten, dienen de algemene samenhang en praktische effecten van dit model te evalueren om te voorkomen dat het een drempel wordt voor het toetreden tot het beroep.

Lidstaten met een gefragmenteerd regelgevingsstelsel of met meerdere voorschriften afhankelijk van de specifieke uit te voeren activiteiten, zoals **Letland**, dienen na te denken over de effecten van hun systeem op het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars en of mogelijke obstakels verantwoord kunnen worden.

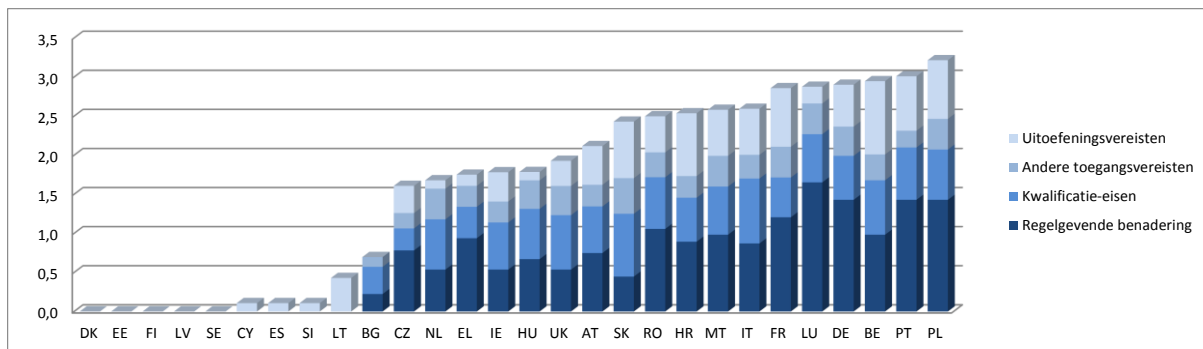
II.3 Boekhouders/belastingadviseurs

De beroepsgroep van boekhouders/belastingadviseurs is bijzonder divers, met onder meer boekhouders, beëdigde boekhouders of belastingadviseurs, waarbij er sterke verschillen tussen lidstaten bestaan wat betreft de organisatie van beroepen in dit gebied en met betrekking tot de respectievelijke reglementering. Eén of verscheidene beroepen in dit veld zijn in 19 lidstaten gereguleerd, ofwel:

- door middel van voorbehouden activiteiten en titelbescherming (**Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië**);
- door voorbehouden activiteiten (**Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Hongarije, Slovakije**); of
- alleen door bescherming van de beroepstitel (**Griekenland, Ierland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk**).

In het **Verenigd Koninkrijk** bijvoorbeeld is boekhouding een zeer concurrentiële sector en hoewel toegang tot het beroep zonder een beroepskwalificatie theoretisch mogelijk is, hebben houders van een diploma met een beroepstitel een aanzienlijk concurrentievoordeel ten opzichte van andere kandidaten. In negen lidstaten, te weten in **Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Litouwen, Letland, Slovenië, Spanje** en **Zweden**, is het beroep niet als zodanig gereguleerd. In het algemeen verantwoordt lidstaten reglementering in de sector door de belangrijke rol die belastingadviseurs/boekhouders spelen in alle belastingstelsels door consumenten en belastingbetalers te helpen om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen.

Grafiek 4: Restrictiviteitsindicator Boekhouders/belastingadviseurs



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 4 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van boekhouder/belastingadviseur, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator. De indicator houdt geen rekening met de reglementering van het beroep van auditor, dat in alle lidstaten gereguleerd is volgens richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen.

In sommige lidstaten is sprake van voorbehouden voor zowel belastingadvies- als voor boekhoudactiviteiten (vaak gedeeld met andere beroepsbeoefenaars, bijvoorbeeld in **Tsjechië, Frankrijk**³⁸ **Portugal, Roemenië**). In **Bulgarije** en **Luxemburg** is alleen voor boekhouding, d.i. boekhouden en/of het opstellen van geconsolideerde jaarrekeningen, sprake van voorbehouden, terwijl in **Duitsland** alleen belastingadvies en vertegenwoordiging voor de belastingdienst voorbehouden activiteiten zijn. **Roemenië** heeft drie verschillende gereguleerde beroepen in de sector, terwijl **Oostenrijk** er vier heeft.

In **Italië** zijn bepaalde tamelijk ongecompliceerde activiteiten met betrekking tot het beheer van lonen van boekhouders voorbehouden, wat een extra belasting voor kleine bedrijven meebrengt. **Kroatië** is op dit moment bezig met een herziening van het beroep van belastingadviseur, en legt een heel breed scala aan activiteiten vast die ofwel exclusief voorbehouden zijn aan het beroep of die eenvoudige taken zoals het voorbereiden van belastingaangiften voor burgers en kleine bedrijven omvatten. Hoewel **Frankrijk** boekhouden voorbehoudt aan deskundige adviseurs, heeft een nationale rechtbank recentelijk bepaald dat het elektronisch doen van boekingen alvorens het goedkeuren ervan, buiten de omvang van de voorbehouden activiteiten valt. Deze uitspraak is echter niet volledig geïmplementeerd.

³⁸ In Frankrijk is belastingadvies met betrekking tot complexe aangelegenheden voorbehouden aan advocaten, maar deskundige boekhouders mogen belastingadvies geven aan hun cliënten. Auditoren en notarissen mogen ook belastingadvies geven indien dit betrekking heeft op hun werkzaamheden.

De kwalificatie-eisen verschillen ook aanzienlijk tussen lidstaten. De totale opleidingsduur varieert tussen 3 jaar (**Griekenland, Tsjechië**) en 8 jaar (**Frankrijk, Roemenië**).

Volgens de informatie in de database van gereguleerde beroepen is permanente beroepsontwikkeling vereist in **België, Duitsland, Hongarije, Ierland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië** en **Slovakije**.

Verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of registratie in een beroepsregister is voorzien in 15 lidstaten, waaronder **Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië** en **Luxemburg**.

Een beroepsaansprakelijkheidsverzekering is verplicht in 14 lidstaten. Dit is het geval in **Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovakije** en het **Verenigd Koninkrijk**.

In veel gevallen zijn de onverenigbaarheidsregels of beperkingen op multidisciplinaire activiteiten voor boekhouders/belastingadviseurs vastgelegd in de regelgeving voor andere beroepen, zoals van advocaten en auditors.

Sommige lidstaten, zoals **Duitsland** en **Frankrijk**, hebben beperkingen gesteld met betrekking tot het gezamenlijk uitoefenen van activiteiten, waarbij samenwerking alleen met een beperkt aantal beroepen is toegestaan, bijvoorbeeld in de juridische of de boekhoudsectoren. **België** blijkt strikte onverenigbaarheidsregels te hebben die de beoefenaars van boekhoudkundige beroepen multidisciplinaire activiteiten en de gelijktijdige uitoefening van elke andere economische activiteit verbieden.

Verschillende lidstaten (**Duitsland, Portugal** en **Roemenië**) hanteren ook vereisten ten aanzien van rechtsvorm en aandelenbezit. Hoewel **Duitsland** onder specifieke voorwaarden toelaat dat professionele bedrijven activiteiten gerelateerd aan belastingadvies verrichten, is er een gebrek aan rechtszekerheid wat betreft de voorwaarden waaronder professionele bedrijven die in andere lidstaten gevestigd zijn op legale wijze diensten mogen verrichten op een tijdelijke of incidentele basis. In **België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië** en **Slovakije** moet minstens 50 % van de aandelen in handen van beroepsbeoefenaars zijn.

Andere vergunningvereisten omvatten een goede reputatie en bewijs dat er voorheen geen faillissement heeft plaatsgehad, of een vereiste met betrekking tot verblijf op het nationale grondgebied (**Kroatië**). Beperkingen die tot verblijf op het nationale grondgebied verplichten, lijken in strijd met het Unie-recht te zijn.

Aanbevelingen

Alle lidstaten die beroepen in de sector reglementeren dienen het voorbehouden van eenvoudige taken zoals loonadministratieactiviteiten of het voorbereiden van belastingaangiften aan hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaars te heroverwegen.

Kroatië dient i) de evenredigheid van de uitgebreide reikwijdte van de activiteiten die aan belastingadviseurs worden voorbehouden als onderdeel van de aanstaande hervorming opnieuw te beoordelen, in het bijzonder met betrekking tot de noodzaak om activiteiten zoals het opstellen van belastingaangiften voor te behouden; ii) de mogelijkheid te overwegen om de activiteit van belastingadvisering te delen met andere beroepsbeoefenaars in de sector, in lijn met zaak C-451/03.

Kroatië dient de beperkingen die verblijf op het nationale grondgebied eisen, weg te nemen.

Kroatië dient, in lijn met de richtlijn beroepskwalificaties, ook terdege rekening te houden met beroepskwalificaties die in het buitenland zijn behaald.

Italië en Roemenië dienen de samenhang van de voorbehouden activiteiten en de verdeling tussen meerdere gereguleerde beroepen in de sector te evalueren. In het bijzonder dient **Italië** ten volle rekening te houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie in zaak C-79/01 bij het vaststellen van activiteiten die zijn voorbehouden aan beroepsbeoefenaars, in het bijzonder activiteiten met betrekking tot het beheer van lonen.

Frankrijk dient duidelijkheid te scheppen met betrekking tot de reikwijdte van de aan de deskundige boekhouders voorbehouden activiteiten, in het bijzonder met betrekking tot taken zoals het elektronisch verrichten van de boekhouding, in lijn met de nationale rechtspraak en zaak C-79/01.

België dient de onverenigbaarheidsregels, die de beoefenaars van boekhoudkundige beroepen verbieden gelijktijdig enige andere economische activiteit uit te oefenen, opnieuw te beoordelen, in het bijzonder wanneer door beoordeling op individuele basis belangenvermenging kan worden voorkomen.

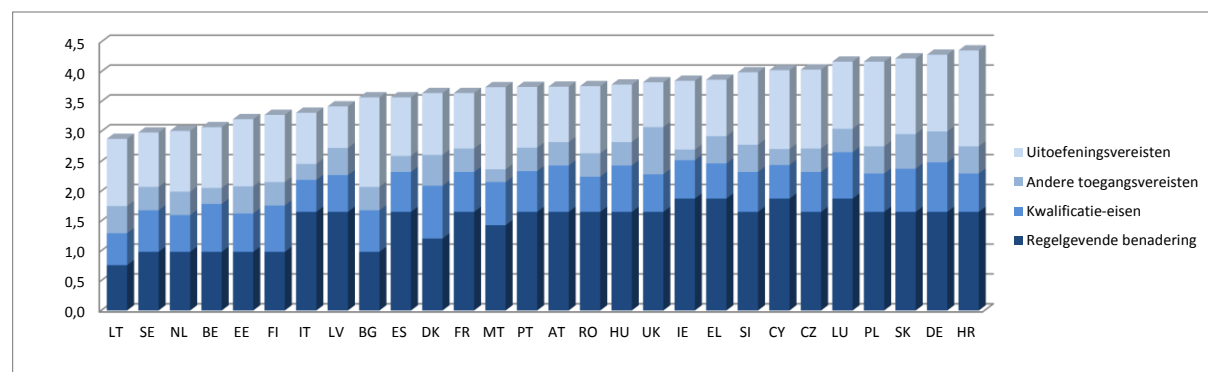
Duitsland dient te zorgen voor een correcte toepassing van de rechtspraak in zaak C-342/14 om transparantie en rechtszekerheid te garanderen, in het bijzonder wat betreft het verrichten van diensten op het gebied van belastingadvies door bedrijven die gevestigd zijn in andere lidstaten.

België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië en Slovakije dienen de evenredigheid van hun voorschriften inzake aandelenbezit te beoordelen.

II.4 Advocaten

De wijze hoe het beroep van advocaten geregeld is, kent geen grote verschillen tussen de lidstaten, in die zin dat de het beroep voorbehouden activiteiten en een beschermde titel kent³⁹.

Grafiek 5: Restrictiviteitsindicator Advocaten



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 5 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van advocaat, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator.

³⁹ Gebaseerd op de overeenkomsten in de regelgeving van het beroep, in het bijzonder wat betreft de bescherming van de beroepstitel, vallen advocaten onder twee specifieke richtlijnen: de eerste heeft betrekking op de mogelijkheid om tijdelijk of incidenteel diensten te verrichten onder de oorspronkelijke beroepstitel (Richtlijn 77/249/EEG), de tweede op de mogelijkheid zich permanent te vestigen in een andere lidstaat onder de oorspronkelijke beroepstitel (Richtlijn 98/5/EG). Hoewel deze twee richtlijnen de aan het beroep voorbehouden activiteiten niet definiëren, verwijzen zij naar "activiteiten van advocaten", zoals activiteiten betreffende de vertegenwoordiging van de cliënt in rechte of voor overheidsinstanties, alsmede juridisch advies.

Gezien de verschillende activiteiten binnen het beroep, bijv. de vertegenwoordiging in rechte, het geven van juridisch advies en het opstellen van juridische documenten, hebben lidstaten de omvang van de aan advocaten voorbehouden activiteiten op verschillende wijze bepaald.

Alle lidstaten behouden activiteiten gerelateerd aan de vertegenwoordiging van cliënten voor gerechtelijke instanties voor aan advocaten, hoewel de wijze waarop dit in de praktijk wordt gedaan kan verschillen (deze activiteit wordt soms gedeeld met andere juridische beroepen). Bijvoorbeeld in **Spanje** zijn er twee beroepen in de sector gereguleerd: *abogados* en *procuradores*. Bepaalde activiteiten zijn exclusief aan de laatstgenoemden voorbehouden, zoals technische vertegenwoordiging van cliënten of de bekendmaking van documenten aan de rechtbanken, terwijl *abogados* net zo gekwalificeerd zijn om deze activiteiten te verrichten en onderworpen zijn aan vergelijkbare beroeps gedragsregels. In het **Verenigd Koninkrijk**, hebben Engeland en Wales, Noord-Ierland en Schotland specifieke regels voor de beroepen *solicitor* en *barrister* of *advocates* en is voor deze twee categorieën een breed scala aan activiteiten voorbehouden zoals het vertegenwoordigen van cliënten voor gerechtelijke instanties, het voeren van procedures in geschillen, het opstellen van voorbehouden instrumenten, activiteiten op het gebied van erfrecht, notariële activiteiten en het afnemen van een eed.

Het geven van juridisch advies is in diverse lidstaten, zoals **Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië** en **Slovakije**, voorbehouden aan advocaten. In deze context kan het gebrek aan een duidelijke omschrijving van de precieze inhoud van deze voorbehouden activiteit leiden tot moeilijkheden op het gebied van het verstrekken van online juridisch advies en het digitaal automatiseren van juridische documenten door niet-advocaten. Ook al hebben technologische ontwikkelingen tot op zekere hoogte de informatie-asymmetrie tussen advocaten en consumenten verminderd doordat juridische informatie zoals wetgeving en jurisprudentie breed toegankelijk is op het internet, wordt in **Bulgarije** in een wetsontwerp van 2015 voorgesteld juridisch advies en vertegenwoordiging voor een aantal administratieve instanties voor te behouden aan advocaten.

Gezien hun specifieke rol behoren de regels inzake toegang tot en het uitvoeren van juridische beroepen tot de strengste in de sector van de zakelijke dienstverlening. Wat de vereiste kwalificatie betreft, is in de meeste lidstaten een hoger onderwijsdiploma verplicht (een diploma in de rechten is vereist), gevolgd door een verplichte stageperiode en/of aanvullende beroepservaring en een examen voor de toegang tot de magistratuur. De totale duur van de opleiding varieert tussen 3 jaar (**Ierland**) en 9 jaar (**Slovenië**). Het blijkt echter dat er in sommige lidstaten (**Griekenland, Italië**) voor de toegang tot voorbereidende juridische stages voor advocaten niet voldoende rekening gehouden wordt met een in het buitenland gevolgde opleiding en de daar verworven ervaring⁴⁰. Recentelijk voerde **Spanje** nieuwe kwalificatieregels in voor advocaten, maar er is een gebrek aan duidelijkheid wat betreft de registratie van afgestudeerden die hun studie zijn gestart voordat de hervorming van kracht werd.

Bepaalde lidstaten leggen voor het mogen werken voor de hoogste rechterlijke instanties aanvullende voorschriften inzake beroepskwalificaties op (bijv. aanvullende beroepservaring) (**België, Bulgarije, Frankrijk, Duitsland** en **Griekenland**). In sommige van deze landen, bijv. **België, Frankrijk** en **Duitsland** zijn advocaten die werken voor de hogere gerechtshoven ook onderworpen aan aanvullende vergunningvereisten en blijven de

⁴⁰ Zie zaak C-313/01 *Morgenbesser*, waarin voorbereidende juridische stages in elke lidstaat gelopen mogen worden door afgestudeerde juristen, met daaropvolgend een beoordeling van de in het buitenland behaalde kwalificatie.

toegangsvoorwaarden onduidelijk voor advocaten uit andere lidstaten die werkzaam zijn onder hun oorspronkelijke beroepstitel.

Verplichte permanente beroepsontwikkeling is voorzien in de meeste lidstaten, behalve in **Tsjechië, Griekenland, Malta, Slovakije, Slovenië** en **Spanje**, waar dit vrijwillig is. Ondanks de uitgebreide rechtspraak over de erkenning van kwalificaties⁴¹ blijkt wederzijdse erkenning van grensoverschrijdende permanente beroepsontwikkeling van advocaten problematisch te zijn, in het bijzonder voor advocaten die willen gebruikmaken van hun rechten uit hoofde van de twee richtlijnen betreffende advocaten.

Alle lidstaten leggen verplichte registratie bij een beroepsinstantie of in een beroepsregister op. In dit verband zijn er in sommige landen, zoals **Ierland** en het **Verenigd Koninkrijk**, recente ontwikkelingen zichtbaar met betrekking tot een scheiding van juridische regelgevingsinstanties en vertegenwoordigende instanties.

De meeste lidstaten leggen strenge onverenigbaarheidsregels en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten op⁴², alsook voorschriften voor rechtsvorm en aandelenbezit. Deze voorwaarden moeten beoordeeld worden tegen de achtergrond van de omvang van de voorbehouden activiteiten. Terwijl dergelijke beperkingen verantwoord kunnen worden voor activiteiten in verband met de vertegenwoordiging in rechte, lijken de cumulatieve effecten sterker waar andere activiteiten ook voorbehouden zijn aan advocaten.

In dit verband hebben alle lidstaten ofwel een algemene regel om belangenvermenging te voorkomen, ofwel gedetailleerde onverenigbaarheidsregels die het verrichten van bepaalde activiteiten zoals handel of betaalde werkzaamheden verbieden, behalve degene die uitdrukkelijk zijn toegestaan (bijv. doceren of onderzoek doen). In **Italië** bijvoorbeeld is het voor advocaten niet mogelijk om gelijktijdig het beroep van octrooigemachtigde uit te oefenen, ook al gelden voor de twee beroepen vergelijkbare beroeps gedragscodes en delen zij activiteiten.

Beperkingen op multidisciplinaire activiteiten variëren van een totaalverbod (**Bulgarije, Tsjechië**) tot het toestaan van bepaalde multidisciplinaire activiteiten met een beperkt aantal beroepen (**Frankrijk, Duitsland, Nederland**). In **Estland** mogen advocaten deelnemen aan het beheer van een bedrijf wanneer een dergelijke deelname verenigbaar is met de beroepsactiviteiten van een "*advokaat*" en geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de advocaat.

Een beperkt aantal lidstaten staat de betrokkenheid van niet-advocaten toe in advocatenkantoren⁴³. Het **Verenigd Koninkrijk** (Engeland en Wales in het bijzonder) voerde de mogelijkheid in voor "*solicitors*" om te participeren in alternatieve bedrijfsstructuren (ABS), door het toestaan van eigendom door een niet-advocaat en van multidisciplinaire praktijken. Eigendom door een niet-advocaat van bedrijven is ook mogelijk in **Spanje** (tot 25 %) en tot in zekere mate in **Denemarken**. In **Duitsland** moet meer dan 50 % van de aandelen van het bedrijf in handen zijn van advocaten (alleen andere juristen of boekhoudkundige beroepsbeoefenaars mogen aandeelhouder zijn). In februari 2016 verklaarde het Duitse grondwettelijk Hof dat het verbod op een professioneel partnerschap tussen artsen en apothekers in strijd met de grondwet was. Hoewel in **Finland** aandelen in

⁴¹ Zaak C-340/89 *Vlassopoulou*.

⁴² Zie zaak C-309/99 *Wouters*.

⁴³ In dit opzicht staat Richtlijn 98/5/EG toe dat lidstaten bepaalde beperkingen opleggen voor de vorm van de groep of de vereisten voor het aandelenbezit van advocatenkantoren, maar alleen voor zover ze gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig zijn, na een beoordeling per geval. Dit betekent dat dergelijke vereisten gelezen moeten worden in samenhang met artikel 59 van de richtlijn beroepskwalificaties die betrekking heeft op alle gereguleerde beroepen.

naamloze vennootschappen het eigendom moeten zijn van *advocates*, kan de Orde van advocaten in specifieke gevallen ontheffing verlenen. Gewone partnerschappen zijn in het algemeen toegestaan en het uitoefenen van een beroep is in veel lidstaten ook mogelijk in de vorm van een professioneel bedrijf. Een aantal landen staat advocaten ook toe om gebruik te maken van de vorm naamloze vennootschap, bijvoorbeeld **Oostenrijk, België, Cyprus, Finland, Frankrijk en Duitsland**.

Beroepsaansprakelijkheidsverzekering is verplicht in alle lidstaten, behalve in **Griekenland en Letland** waar het vrijwillig is. In veel gevallen betreft deze verplichting alle activiteiten betreffende de uitoefening van het beroep met inbegrip van grensoverschrijdende diensten verstrekt in een andere lidstaat. Dus om de mobiliteit van beroepsbeoefenaars te vergemakkelijken, kan een verzekeringspolis, op basis van een enkele premie, op het gehele grondgebied van de EU betrekking hebben (bijv. **Frankrijk, Spanje**). Er zijn ook verschillen in de minimale dekking en de bijbehorende kosten. Bijvoorbeeld in de **Verenigd Koninkrijk** zijn de kosten veel hoger dan in andere lidstaten als gevolg van de uitgebreide omvang van de voorbehouden activiteiten en de specifieke aard van de markt in het Verenigd Koninkrijk⁴⁴.

Naast de hierboven opgenoemde vereisten eisen de meeste lidstaten EU-burgerschap, een blanco strafblad en een eedaflegging dat de beroepsgedragsregels en wettelijke regels worden nageleefd. Het blijft onduidelijk of **Slovenië** EU-burgers die gekwalificeerd zijn in Slovenië toestaat om het beroep uit te oefenen onder de Sloveense titel, als gevolg van de vereiste van Sloveense staatsburgerschap. **Cyprus** legt een verblijfsvereiste op om het beroep te mogen uitoefenen, wat in strijd met het Unie-recht lijkt te zijn en de effectiviteit van de richtlijnen voor advocaten ondermijnt⁴⁵. **Italië** legde recentelijk een vereiste op om minimaal vijf zaken per jaar te hebben als bewijs van naleving van de algemene vereiste van permanente en regelmatige uitoefening van het beroep. In **Kroatië** wordt een advocaat die meer dan 6 maanden niet werkzaam is, het recht ontnomen het beroep uit te oefenen, hetgeen in het bijzonder problematisch is voor advocaten die zich in het buitenland willen vestigen ofwel daar diensten willen verlenen.

Aanbevelingen

Alle lidstaten die juridisch advies voorbehouden dienen de omvang van de voorbehouden te verduidelijken ter vergemakkelijking van het verrichten van juridische adviesdiensten door advocaten en andere dienstverleners, in het bijzonder voor onlinediensten.

Alle lidstaten dienen vereisten inzake rechtsvorm en aandelenbezit, onverenigbaarheidsregels en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten te beoordelen en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de evenredigheid van deze vereisten met betrekking tot de basisbeginselen, zoals de onafhankelijkheid van het beroep, en de hierop toepasselijke toezichtregelingen. Daarnaast moet aandacht geschonken worden aan het cumulatieve effect van dergelijke vereisten daar waar hun effecten versterkt worden, zoals in het geval van uitgebreide voorbehouden ten aanzien van activiteiten (bijv. waar juridisch advies ook deel uitmaakt van de voorbehouden activiteiten).

⁴⁴ De restrictiviteit van deze vereiste werd er in de studie over de evaluatie van het wettelijke kader voor het vrije verkeer van advocaten uitgelicht, zie http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

⁴⁵ Volgens vaste rechtspraak maken moderne transportmethoden en telecommunicatie het advocaten mogelijk om de nodige contacten te onderhouden met cliënten en rechterlijke instanties. De nagestreefde doelstelling kan bereikt worden door de advocaat verplichtingen op te leggen die de uitoefening van zijn activiteiten minder beperken, door te eisen dat de advocaat die diensten verstrekt domicilie kiest bij een plaatselijke advocaat waar mededelingen van de rechterlijke instantie in kwestie op regelmatige wijze betekend kunnen worden.

Cyprus dient de regel van een verblijfvereiste voor zover van toepassing op EU-burgers die toegang zoeken tot het beroep in Cyprus te herzien, terwijl **Slovenië** de nationaliteitsvereiste voor EU-burgers die hun kwalificatie in Slovenië hebben behaald, dient weg te nemen.

Bulgarije dient de noodzaak te heroverwegen van het voorbehouden van juridisch advies en het vertegenwoordigen van burgers voor administratieve instanties aan advocaten in zijn nieuwe wetsontwerp.

Italië dient de voorschriften die uitoefening van het beroep beperken te verduidelijken, zoals de grote reikwijdte van de onverenigbaarheidsregel, in het bijzonder waar het beroepen betreft met soortgelijke beroepsgedragscodes, zoals octrooigemachtigden. De rechtvaardiging voor en de evenredigheid van de recentelijk ingevoerde vereiste van het hebben van minimaal vijf zaken per jaar dient opnieuw te worden beoordeeld.

Kroatië dient de voorwaarde die stelt dat een advocaat die langer dan zes maanden niet werkzaam is geweest het recht mag worden ontnomen om het beroep uit te oefenen, te herzien.

België, Frankrijk en Duitsland dienen meer transparantie in te voeren en de evenredigheid van toegangsregels voor advocaten die werkzaam willen zijn voor hun respectievelijke hogere gerechtshoven, te herzien, en in het bijzonder de regels die van toepassing zijn op Europese advocaten te verduidelijken.

Duitsland dient vereiste om leeftijdsgrenzen te handhaven met betrekking tot het werken voor het federale gerechtshof (*Bundesgerichtshof*) te herzien, in vergelijking tot maatregelen die meer passend lijken om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, zoals beroepservaring.

Spanje dient de omvang van de voorbehouden activiteiten voor *procuradores* te herzien en in het bijzonder of bepaalde activiteiten zoals technische vertegenwoordiging of de bekendmaking van documenten aan de rechtbanken gedeeld kunnen worden met *abogados*. Spanje dient ook duidelijke richtsnoeren en instructies uit te geven met betrekking tot de registratie van advocaten na de inwerkingtreding van het nieuwe kwalificatiestelsel.

Het **Verenigd Koninkrijk** dient de mogelijkheden voor het aannemen van een meer flexibele benadering betreffende de verplichtingen inzake beroepsaansprakelijkheidsverzekering te beoordelen om zo de financiële last voor beroepsbeoefenaars te verlichten.

Griekenland en **Italië** dienen ervoor te zorgen dat er naar behoren rekening gehouden wordt met een in het buitenland gevolgde opleiding en daar verworven ervaring zodat advocaten toegang hebben tot voorbereidende juridische stages, in lijn met zaak C-313/01

II.5 Octrooi-/merkengemachtigden

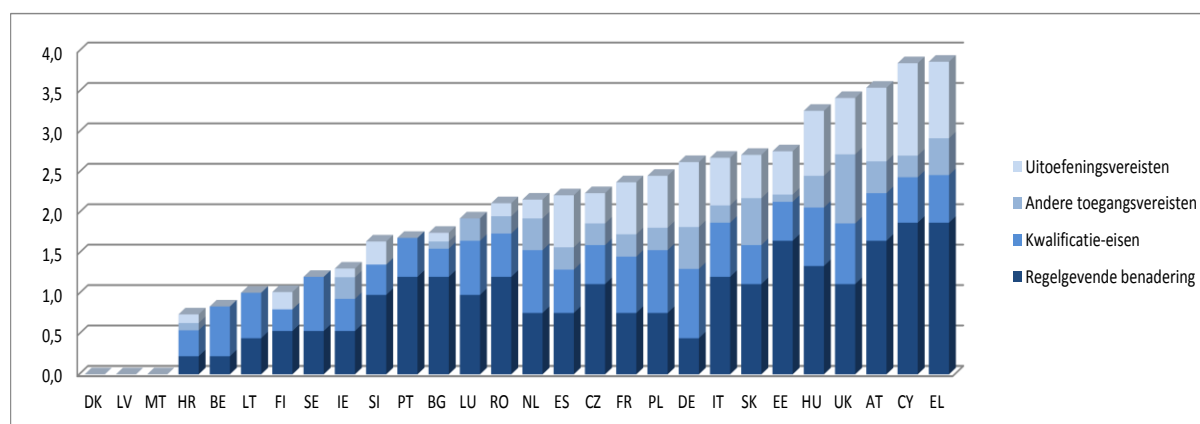
Het beroep octrooi-/merkengemachtigde⁴⁶ is in 22 lidstaten gereguleerd, terwijl in twee andere de relevante werkzaamheden uitdrukkelijk voorbehouden zijn aan advocaten. In de meeste landen is het beroep gereguleerd door middel van voorbehouden activiteiten en titelbescherming (**Oostenrijk, Bulgarije, Estland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje, Zweden** en het **Verenigd Koninkrijk**). Diverse landen beschermen alleen de beroepstitel (**Finland, Ierland en Zweden**) terwijl zeven landen het beroep alleen reglementeren door voorbehouden

⁴⁶ In een aantal lidstaten worden octrooigemachtigden octrooiadvocaten genoemd (bijvoorbeeld in Oostenrijk en Duitsland "Patentanwälte").

activiteiten (**België, Tsjechië, Kroatië, Duitsland, Hongarije, Litouwen, Slovaĳie**)⁴⁷. Tot slot reserveren **Cyprus en Griekenland** alleen de activiteiten voor advocaten.

De redenen die lidstaten aanvoeren voor het reglementeren van het beroep zijn gebaseerd: a) op het beschermen van consumenten en ontvangers van de dienst (bijv. houders van rechten) en b) op de integriteit van de desbetreffende beschermingsmechanismen en rechtssystemen. Daarom hebben lidstaten als reden voor de reglementering aangevoerd, dat octrooi-/merkemagchtigden zich bezighouden met zeer complexe intellectuele eigendoms wetten en technische aspecten van innovaties en dat hun verkeerde afhandeling de positie van hun cliënten en de algemene behandeling en bescherming van intellectuele eigendomsrechten in hun land, zou schaden.

Grafiek 6: Restrictiviteitsindicator Octrooi-/merkemagchtigden



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 6 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van octrooi-/merkemagchtigden, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator.

De omvang van de voorbehouden activiteiten verschilt tussen de lidstaten. Sommige lidstaten (**Bulgarije, Estland, Hongarije, Litouwen, Luxemburg, Slovenië** en het **Verenigd Koninkrijk**) maken een exclusief voorbehoud voor de activiteit van advisering en vertegenwoordiging voor het Europees Octrooibureau of administratieve instanties, aan octrooi-/merkemagchtigden. **Litouwen** maakt alleen een voorbehoud voor buitenlandse personen die geen permanente ingezetenen zijn (of niet als legale personen zijn gevestigd) in een EU-lidstaat en **Spanje** voor vertegenwoordiging van niet-EU-burgers. In **Polen** zijn de voorbehouden activiteiten van advisering, vertegenwoordiging voor het Europees Octrooibureau of administratieve instanties voor industriële eigendomsaspecten anders dan handelsmerken exclusief voorbehouden aan octrooigemagchtigden.

De vertegenwoordiging in rechte wat betreft vraagstukken op het gebied van intellectuele eigendom is exclusief voorbehouden aan octrooigemagchtigden in **Duitsland** en **Hongarije**. Diverse landen laten toe dat deze activiteit gedeeld wordt met andere beroepsbeoefenaars zoals advocaten, notarissen of juridisch adviseurs (**Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Italië, Polen, Portugal** en **Slovaĳie**). Andere lidstaten geven een voorbehoud voor de activiteit van vertegenwoordiging in rechte in het algemeen met inbegrip van vragen op het

⁴⁷ Het bestaan van de kwalificatie van de Europese octrooigemagtigde gebaseerd op het door alle EU-lidstaten ondertekende Europees Octrooiverdrag moet ook worden vermeld. Deze kwalificatie staat de beroepsbeoefenaar toe om de genoemde titel te gebruiken bij vertegenwoordiging voor het Europees Octrooibureau. Maar deze kwalificatie laat het uitoefenen van het beroep van octrooigemagtigde niet toe in die verdragsluitende landen die het beroep reglementeren.

gebied van intellectueel eigendom aan advocaten of andere juridische beroepsbeoefenaars, maar niet aan octrooigemachtigden (bijvoorbeeld **België, Spanje, Frankrijk, Portugal, Roemenië en Slovenië**).

De activiteit van het opstellen van juridische documenten voor vragen op het gebied van intellectueel eigendom is in diverse lidstaten (**Oostenrijk, Tsjechië, Roemenië, Slovakije, Polen**) voorbehouden aan octrooigemachtigden en andere juridische beroepsbeoefenaars. **Hongarije** behoudt dit exclusief voor aan octrooigemachtigden.

Hongarije behoudt ook de activiteit van onderzoek doen of adviseren in verband met industriële eigendomsrechten voor aan octrooigemachtigden.

In bepaalde landen waar het beroep van octrooi-/merkemachtigde niet zozeer gereguleerd is, d.i. in **Cyprus** en **Griekenland**, zijn de desbetreffende activiteiten echter voorbehouden aan advocaten.

De kwalificatie-eisen verschillen ook aanzienlijk tussen lidstaten. Terwijl alle lidstaten universitaire diploma's eisen met een duur van 3 tot 5 jaar, eisen bepaalde lidstaten, zoals **Oostenrijk, Kroatië, Hongarije** en **Ierland** gespecialiseerde studies (techniek of wetenschap). Het **Verenigd Koninkrijk** eist gespecialiseerde cursussen op het gebied van octrooi- en merkenrecht. Er is verder een zeer klein aantal cursussen goedgekeurd door de registratieautoriteit.

Voorafgaande beroepservaring is in de meeste lidstaten vereist maar de duur ervan varieert tussen 2 jaar (**Bulgarije**), 5 jaar (**Kroatië, Litouwen**) of zelfs 7,5 jaar (**Oostenrijk**). Stage onder toezicht van een octrooigemachtigde is vereist in bepaalde lidstaten (**België, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Polen** en het **Verenigd Koninkrijk**). In de meeste lidstaten moet een examen gehaald worden.

Dit betekent dat de totale duur van de vereiste opleiding kan variëren van 3 jaar in **Portugal** (waar stage of voorafgaande ervaring niet vereist zijn) en 7 jaar (**Duitsland**), of zelfs 12,5 jaar (**Oostenrijk**). Dit moet gezien worden in het licht van het feit dat de activiteiten ook verricht kunnen worden door bijvoorbeeld advocaten zonder de noodzaak tot een specialisatie op het gebied van intellectueel eigendomsrecht.

Beroepsverzekering is vereist in 12 lidstaten en sommige beperken ook de voorwaarden waaronder de verzekering is verstrekt (bijvoorbeeld het **Verenigd Koninkrijk**).

Diverse lidstaten leggen beperkingen met betrekking tot de rechtsvorm en aandelenbezit op. **Oostenrijk** eist bijvoorbeeld dat een professioneel kantoor voor 100 % het eigendom is van octrooi-/merkemachtigden. Andere landen, zoals **Roemenië**, staan het oprichten van ofwel een professionele vennootschap (100 % in eigendom van octrooi-/merkemachtigden) ofwel een normale onderneming (met niet-beroepsbeoefenaars) toe. **Hongarije** regelt zowel professionele partnerschappen (met 100 % van de aandelen in handen van octrooigemachtigden) als professionele vennootschappen (met 75 % van de aandelen in handen van octrooigemachtigden). **Frankrijk** heeft geen vereisten betreffende aandelenbezit maar eist in plaats daarvan dat de octrooi-/merkemachtigden de beslissingsbevoegdheid in het bedrijf hebben. **Griekenland** en **Cyprus** eisen dat 100 % van de partners advocaten zijn. **Duitsland** en **Polen** eisen dat minimaal 50 % van de aandelen in handen is van beroepsbeoefenaars.

Verscheidene lidstaten hebben ook de uitoefening van het beroep van octrooigemachtigde tegelijk met een ander beroep verboden (bijvoorbeeld **Oostenrijk** en **Hongarije**), terwijl andere de gezamenlijke uitoefening alleen toestaan met juridische of boekhoudkundige beroepen (**Estland, Duitsland**).

Betreffende de grensoverschrijdende dienstverrichting heeft een aantal lidstaten Richtlijn 2013/55/EU⁴⁸ nog niet omgezet in nationaal recht inzake octrooi-/merkemachtigden. In **Duitsland** en het **Verenigd Koninkrijk**, bijvoorbeeld, is door het opstellen van een beperkte lijst van erkende kwalificaties de erkenning van beroepskwalificaties van octrooi-/merkemachtigde uit sommige EU-lidstaten niet mogelijk.

Slovakije eist een specifieke erkenningsprocedure voor houders van diploma's uit andere EU-lidstaten om toegang te krijgen tot het (niet-gereguleerde) beroep van assistent-octrooiadvocaat.

Aanbevelingen

Slovakije dient ervoor te zorgen dat de erkenningsprocedure die zij toepast voor buitenlandse houders van een diploma die toegang willen tot het beroep van assistent-octrooiadvocaat, voldoet aan de bepalingen van de VWEU-provisies met betrekking tot vrij verkeer van werknemers, en aan het beginsel van niet-discriminatie en aan de relevante jurisprudentie.

Duitsland en het **Verenigd Koninkrijk** dienen zo spoedig mogelijk Richtlijn 2013/55/EU om te zetten en te zorgen voor overeenstemming met EU-recht inzake octrooigemachtigden.

Oostenrijk, Duitsland en het **Verenigd Koninkrijk** dienen de verschillende niveaus van reglementerende maatregelen te heroverwegen, bijvoorbeeld het eisen van meerdere jaren van beroepservaring of beroepsopleiding in aanvulling op de basisopleidingseisen, en te proberen om alternatieve mogelijkheden te bieden om de kwalificatie te verkrijgen.

Kroatië, Estland, Litouwen en **Zweden** dienen de voorwaarde van voorafgaande beroepservaring als een vereiste om toegang tot het beroep van octrooi-/merkemachtigde te krijgen, opnieuw te beoordelen.

Het **Verenigd Koninkrijk** dient de verzekeringsvereisten te beoordelen om ervoor te zorgen dat zij niet te restrictief zijn.

Oostenrijk, Estland, Hongarije, Polen en het **Verenigd Koninkrijk** dienen de omvang van de voorbehouden activiteiten voor octrooi-/merkemachtigden te evalueren. **Cyprus** en **Griekenland** dienen de evenredigheid van de maatregelen die activiteiten gerelateerd aan industrieel eigendom alleen aan advocaten voorbehouden, te evalueren.

Oostenrijk en **Hongarije** dienen de evenredigheid van verboden op gezamenlijke uitoefening van het beroep van octrooi-/merkemachtigde met andere beroepen te evalueren.

Oostenrijk, Duitsland, Hongarije en **Polen** moeten de evenredigheid van hun voorwaarden inzake aandelenbezit beoordelen.

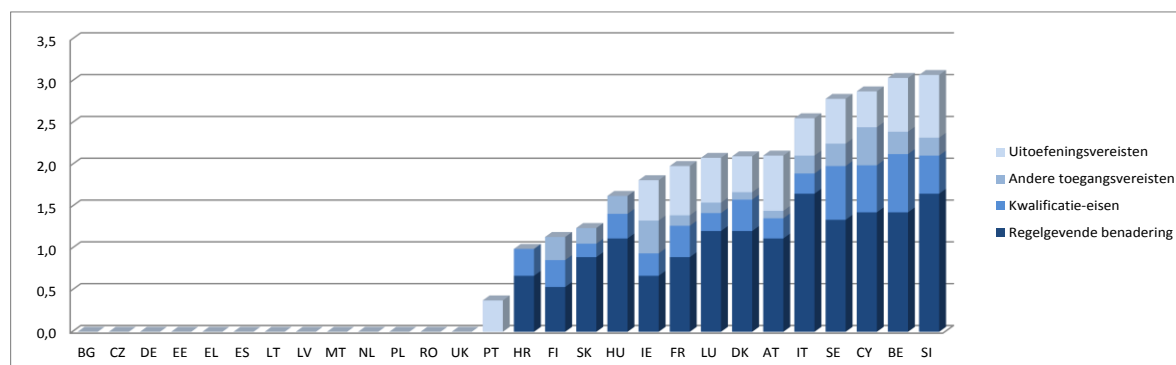
II.6 Vastgoedmakelaars

De wijzen van reglementeren ten aanzien van de vastgoedsector laten significante verschillen zien tussen de lidstaten. Hoewel in sommige lidstaten het beroep al lange tijd gereguleerd is (bijv. in **Oostenrijk** is het sinds 1973 gereguleerd), is reglementering in andere pas recent ingevoerd (bijv. in 2011 in **Ierland**). Drie landen lijken van plan te zijn om toegang tot dit beroep te reglementeren (**Tsjechië, Duitsland** en **Slovakije**). In

⁴⁸ Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening")

tegenstelling tot **Nederland, Polen** en **Portugal** die recentelijk gekozen hebben voor deregulering.

Grafiek 7: Restrictiviteitsindicator Vastgoedmakelaars



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 7 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator.

Het beroep is in 14 lidstaten gereguleerd: **Oostenrijk, België, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Slovakije⁴⁹, Slovenië** en **Zweden**. De meeste landen reglementeren door middel van voorbehouden activiteiten. **Cyprus, België, Denemarken, Finland⁵⁰, Ierland, Italië, Luxemburg** en **Slovenië** reglementeren door middel van voorbehouden activiteiten naast de titelbescherming. In **Spanje** is er enige regionale reglementering van activiteiten van vastgoedmakelaars.

De meeste landen hebben soortgelijke activiteiten gereserveerd voor vastgoedmakelaars. Deze bestaan in beginsel uit het handelen als tussenpersoon tussen kopers en verkopers van vastgoed met inbegrip van het geven van advies. Maar in sommige gevallen voeren vastgoedmakelaars, aanvullend op het samenbrengen van de aan de transactie deelnemende partijen en het adviseren van hen, aanvullende taken uit en sommige daarvan zijn behoorlijk complex. In de Scandinavische landen bijvoorbeeld, geven erkende vastgoedmakelaars juridisch advies binnen het bereik van hun expertiseniveau (bijv. in **Zweden** assisteren erkende vastgoedmakelaars bij het opstellen van bijbehorende documentatie of geven advies over contractclausules. In **Finland** betreffen de meeste transacties waarbij een vastgoedmakelaar betrokken is de verkoop en aankoop van aandelen in een wooncoöperatie zonder een aparte bekrachtiging door een officiële notaris. Taxatie/waardering van panden is voor **Denemarken** en **Italië⁵¹** genoemd, terwijl in **Oostenrijk** de vertegenwoordiging voor overheidsinstanties en in rechte (voor zover dit niet voorbehouden is aan advocaten) alsook het uitvoeren van openbare veilingen van panden gereserveerd zijn voor vastgoedmakelaars. In **België** en **Frankrijk** zijn vastgoedmakelaars betrokken bij activiteiten inzake mede-eigendomsbeheer en vastgoedbeheer in de rol van *syndicus*.

⁴⁹ Slovakije beschouwt dit beroep niet als gereguleerd aangezien alleen handelsactiviteiten gereguleerd zijn. Voor meer informatie wordt verwezen naar het bij deze mededeling gevoegde werkdocument van de diensten.

⁵⁰ Hoewel in Finland de titel beschermd is, vereist de wet ook dat de verantwoordelijke managers en minimaal de helft van hen die betrokken zijn bij het werk van het kantoor over de vereiste kwalificaties beschikt.

⁵¹ In Hongarije, Letland en Litouwen zijn verificateurs/taxateurs gereguleerd als apart beroep.

In veel gevallen worden de activiteiten van vastgoedmakelaars gedeeld met advocaten en/of notarissen. Echter, in enkele gevallen lijken ten minste bepaalde activiteiten inzake het beheer van onroerend goed exclusief voorbehouden te zijn aan gekwalificeerde makelaars (**Oostenrijk, Cyprus, Ierland, Luxemburg, Zweden en Slovenië**).

De meeste landen eisen een opleiding met een duur van ongeveer 2-3 jaar die mogelijk moet worden aangevuld met een stage en/of werkervaring en/of een examen. In sommige van de meest strenge gevallen, kan dergelijke reglementering gedeeltelijk uitgelegd worden door bepaalde meer complexe taken die aan makelaars worden toevertrouwd (bijv. in **Oostenrijk, Denemarken en Zweden**). Dit staat in contrast met landen zoals **Kroatië, Finland, Hongarije en Italië** die relatief lage kwalificatievoorschriften hebben. In **Hongarije** bijvoorbeeld, is de duur van het opleidingsprogramma slechts 6 maanden, terwijl er in **Finland** alleen een examen is, maar geen specifieke opleiding of voorafgaande ervaring vereist is. In **Kroatië** en **Italië** is er een verplicht examen dat open staat voor houders van een middelbareschooldiploma en in **Italië** moet een 80 uur durende opleidingscursus afgerond worden.

In de meeste gevallen zijn er alternatieve manieren om de vereiste kwalificaties te verkrijgen. Alleen in **België, Kroatië, Cyprus, Italië, Finland en Zweden** lijkt er maar een weg te zijn om de kwalificatie van vastgoedmakelaar te verkrijgen.

Zowel de landen met een relatief laag reglementeringsniveau als die met hogere eisen hebben aanvullende middelen om te zorgen voor consumentenbescherming en fraudepreventie. Terwijl de meeste landen verplichte registratie bij beroepsorganisaties of overheidsinstellingen en verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering voorschrijven, eisen andere ook bewijzen van een blanco strafblad en/of goed gedrag⁵², of het stellen van financiële draagkracht/financiële waarborg⁵³. Vereisten met betrekking tot verplichte permanente beroepsontwikkeling zijn niet significant wat de duur betreft en werden in slechts 5 landen aangetroffen⁵⁴.

Enkele landen verbieden specifiek de uitoefening van bepaalde onverenigbare activiteiten. In sommige gevallen ging dit verbod echter verder dan slechts een algemeen verbod op belangenvermenging (bijv. **Italië** en **Zweden**). In **Italië** bijvoorbeeld, is het verboden voor vastgoedmakelaars om bij de overheid te werken (tenzij parttime) of andere activiteiten uit te oefenen als zelfstandige of als ondernemer. In **Slovenië** is de uitoefening van vastgoedactiviteiten onderworpen aan een vereiste van staatsburgerschap⁵⁵.

Aan de andere kant zijn in landen waarin het beroep niet gereguleerd is, de consumentenbelangen beschermd op een andere manier zoals door algemene wetgeving inzake consumentenbescherming, burgerlijk en strafrecht en beroepsgedragsregels. Zelfregulering en vrijwillige certificeringssystemen dienen als een ander alternatief voor reglementering. Dit is bijvoorbeeld het geval in **Tsjechië, Litouwen, Nederland, Polen** en het **Verenigd Koninkrijk**.

Aanbevelingen

⁵² Oostenrijk, Slovenië, Hongarije en Italië.

⁵³ Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Finland en Hongarije.

⁵⁴ België, Frankrijk, Ierland, Zweden en Slovenië

⁵⁵ De wederzijdse erkenning van kwalificaties verkregen in andere lidstaten is voorzien, maar buitenlandse onderdanen die kwalificaties hebben verkregen in Slovenië lijken niet door deze regels gedekt te worden.

Oostenrijk, Cyprus, Ierland, Luxemburg, Slovenië en Zweden dienen rekening te houden met de mogelijkheid om de activiteiten die nu exclusief voorbehouden zijn aan makelaars open te stellen voor andere beroepsbeoefenaars.

Oostenrijk, België, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Slovakije en Zweden dienen te evalueren in hoeverre de duur van de verplichte kwalificatievoorschriften onmisbaar is gezien de taken die makelaars uitvoeren en de doelstellingen van reglementering.

België, Kroatië, Cyprus, Finland, Italië en Zweden dienen de mogelijkheid te overwegen van alternatieve manieren om toegang te krijgen tot het beroep.

België dient de behoefte aan voorwaarden inzake aandelenbezit en stemrechten te evalueren.

Slovenië dient haar vereiste inzake burgerschap voor vastgoedmakelaars opnieuw te overwegen.

Als onderdeel van de aanstaande hervorming dient **Tsjechië** meerdere regelgevende niveaus te voorkomen en in detail te evalueren of de doelstelling van consumentenbescherming gegarandeerd kan worden door minder restrictieve maatregelen, zoals het invoeren van een beschermde titel.

Duitsland dient lopende discussies te volgen om nieuwe reglementering in te voeren en wijzigingen in reglementering te baseren op degelijke evenredigheidsbeoordelingen.

Italië dient de noodzaak van en de evenredigheid van verboden op onverenigbare activiteiten te evalueren.

Spanje dient bestaande regionale reglementeringen te herzien als zij tot verwarring kunnen leiden met betrekking tot de toegang tot en uitvoering van dit beroep en belemmeringen kan veroorzaken voor de mobiliteit.

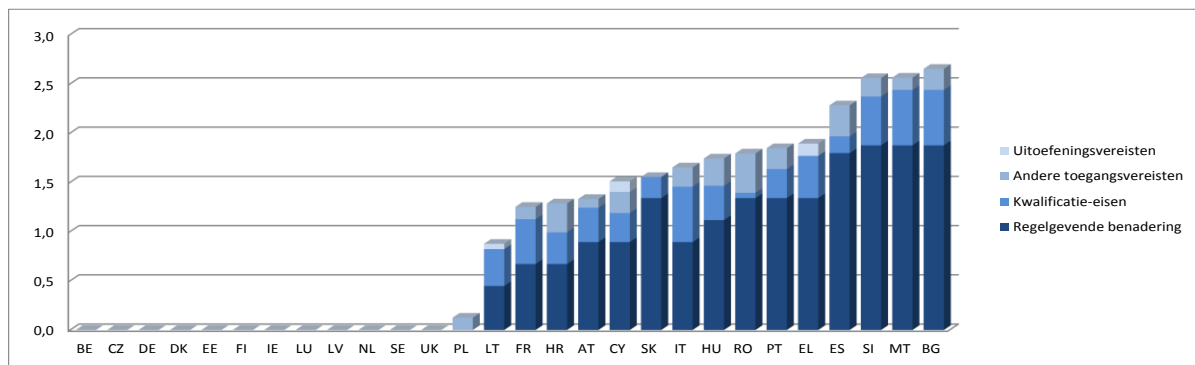
Slovakije dient de vereiste voor bezitters van kwalificaties van andere EU-lidstaten om een procedure te ondergaan voor academische erkenning van het diploma, weg te nemen.

II.7 Toeristische gidsen

Het beroep van toeristische gids is gereguleerd in 14 lidstaten, te weten **Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Litouwen, Malta, Roemenië, Slovakije, Slovenië** en **Spanje**, met tamelijk veel aanzienlijke verschillen betreffende de intensiteit van de reglementering. Reglementering komt vaker voor in het zuidelijke deel van Europa en rond de Middellandse Zee. Het is meestal gebaseerd op overwegingen van cultureel, geschiedkundig, archeologisch en artistiek erfgoed en de juiste waardering daarvan.

Zowel de toeristenindustrie zelf als het consumentengedrag hebben zich ontwikkeld in de afgelopen jaren en vandaag de dag is kennis over culturele en erfgoedgebieden in toenemende mate beschikbaar via andere, met inbegrip van digitale, informatiebronnen. De verantwoording en evenredigheid van reglementering van toeristische gidsen moet zorgvuldig worden geëvalueerd om te garanderen dat restricties beperkt zijn tot wat noodzakelijk is om schade aan de culturele rijkdom van een lidstaat te voorkomen.

Grafiek 8: Restrictiviteitsindicator Toeristische gidsen



Bron: Europese Commissie, november 2016.

In grafiek 8 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van toeristische gids, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator.

Zelfs tussen de gereguleerde lidstaten zijn er aanzienlijke verschillen. Terwijl **Bulgarije**, **Malta**, **Spanje** en **Slovenië** voorzien in voorbehouden activiteiten samen met titelbescherming, reglementeren de meeste reglementerende lidstaten het beroep met alleen voorbehouden activiteiten⁵⁶.

De omvang van de voorbehouden activiteiten verschilt behoorlijk tussen lidstaten. In **Oostenrijk** en **Bulgarije** is er een breed scala aan activiteiten die voorbehouden zijn aan de houders van specifieke beroepskwalificaties, die ook het begeleiden van personen om de maatschappelijke en politieke situatie in nationale en internationale verband te laten zien en uit te leggen, het begeleiden van personen op sportieve en sociale evenementen, en het begeleiden van toeristen van de luchthaven naar hun hotel omvatten. Het moet echter worden benadrukt dat een voorbehoud maken voor een activiteit een restrictie inhoudt, die beperkt moet blijven tot wat absoluut noodzakelijk is om een algemeen belang te beschermen.

Verder verdient de schepping van voorbehouden activiteiten, wanneer deze op regionaal niveau gereguleerd zijn in federale of regionale staten, bijzondere aandacht wanneer de omvang van de activiteiten geografisch beperkt is binnen één lidstaat, zoals in **Kroatië**, **Italië** en **Spanje**. Als gevolg zou het zo kunnen zijn dat beroepsbeoefenaars verschillende kwalificaties en vergunningen binnen één lidstaat moeten verkrijgen wanneer zij hun activiteiten willen uitvoeren in meer dan één regio. Dergelijke verschillen maken de toegang tot en de uitoefening van het beroep gecompliceerder⁵⁷ en het kan de vraag oproepen of het verenigbaar is met Unie-recht.

De vereiste beroepskwalificaties verschillen tussen reglementerende lidstaten. Het niveau van de kwalificatie loopt uiteen van beroepsopleiding tot een academische graad, variërend in opleidingsduur van één jaar in **Cyprus** tot vijf jaar in **Italië**.

Hoewel vroeger een diploma van een school voor toeristische gidsen verplicht was, kunnen houders van bepaalde algemene diploma's, zoals diploma's in archeologie, geschiedenis, sociale antropologie, etnologie, enz., sinds kort in **Griekenland** een vergunning voor toeristische gids verkrijgen wanneer zij een specifieke opleidingscursus van twee maanden

⁵⁶ Zie voor meer informatie over de reglementering van dit beroep en van verwante beroepen zoals reisleader of reisagent, het rapport dat is opgesteld als onderdeel van de wederzijdse evaluatieoefening.

⁵⁷ Zie ook het werkdokument van de Commissiediensten inzake het resultaat van de prestatiecontroles van de interne markt voor diensten SWD (2012)147, dat de mededeling van de Commissie over de implementatie van de dienstenrichtlijn COM (2012)261 begeleidt.

succesvol hebben afgerond. In **Italië** bestaat het kwalificerende examen uit een schriftelijke toets, die betrekking heeft op het historisch en artistiek erfgoed van een specifiek gebied van een regio en een gesprek. In **Italië** en **Spanje** bestaan diverse verschillende reglementeringen afhankelijk van de regio of autonome regio die het beroep en vereisten reglementeert. De meeste lidstaten wijzen op de behoefte aan zeer specifieke kennis gerelateerd aan het land zoals kennis over zijn geschiedenis en kunst (bijv. **Cyprus, Slovenië**).

Kroatië, Slovenië en **Spanje** organiseren staatsexamens voor het beroep van toeristische gidsen.

Er bestaan geen beperkingen voor de rechtsvorm, aandelenbezit of besuuderscontrole voor dit beroep.

Het hebben van een lijst met locaties waar het werken als een gids voorbehouden is aan houders van specifieke kwalificaties en het vastleggen van regels hoe deze specifieke kwalificaties verkregen kunnen worden, zou ook onrechtvaardige beperkingen kunnen opleveren wanneer de feitelijke redenen die de notering van elke locatie rechtvaardigen niet zijn geëvalueerd en wanneer examens maar eens in de twee jaar worden georganiseerd zoals dit het geval is in **Italië**. In andere lidstaten, zoals **Frankrijk**, is het alleen aan gekwalificeerde toeristische gidsen toestaan om een bepaald aantal historische monumenten te betreden. In **Kroatië** stelt de wet specifiek dat deskundige gidsactiviteiten in een museum, een galerij, een beschermd natuurgebied, een archeologische locatie, enz. niet beschouwd worden als activiteiten van toeristische gidsen. Dit kan leiden tot een fragmentatie van de markt en legt een aanzienlijke last op de dienstverleners van een andere lidstaat die toeristen begeleiden door verschillende delen van een land en de verlening van hun diensten niet beperken tot een bepaalde locatie.

Aanbevelingen

Alle reglementerende lidstaten dienen de rechtvaardiging en evenredigheid van de reglementering van het beroep te overwegen.

Oostenrijk, Bulgarije, Malta en **Slovenië** dienen het aannemen van een meer precieze definitie van de voorbehouden activiteiten te overwegen gezien de zeer wijde en ongedefinieerde omvang van de voorbehouden activiteiten.

Kroatië en **Italië** dienen: i) het regelgevende kader inzake toeristische gidsen te verduidelijken, gezien de uiteenlopende regionale regelingen die de toegang tot de markt lijken te hinderen en die zowel de nationale dienstverleners als tijdelijke dienstverleners raken; ii) de lijst van locaties die gereserveerd is voor de houders van specifieke kwalificaties te herzien en de evenredigheid van elke reservering te overwegen.

Spanje dient: i) de toegang tot de activiteit van toeristische gidsen te herzien, die momenteel verschilt tussen de autonome regio's wat de toegang tot en uitoefening van het beroep voor zowel gevestigde dienstverleners als voor tijdelijke dienstverleners hindert; ii) zorg te dragen voor een landelijke geldigheid van vergunningen.