Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 962

Wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het notarisambt, de Wet op het accountantsberoep, de Loodsenwet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, ter nadere implementatie van richtlijn (EU) 2018/958 ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid (implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	**ALGEMEEN**	**2**
1.	**Inleiding**	**2**
2.	**Achtergrond bij de Proportionaliteitsrichtlijn**	**3**
	2.1. Beroepsreglementering	3
	2.2. Aanleiding en totstandkoming van de Proportionaliteitsrichtlijn	4
	2.3. Implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn	5
3.	**Proportionaliteitsrichtlijn in relatie tot dit wetsvoorstel**	**8**
	3.1. Inleiding	8
	3.2. Evenredigheidsbeoordeling	10
	3.3. Reikwijdte	11
	3.4. Aspecten van de ex ante evenredigheidsbeoordeling	17
	3.5. Monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling	28
	3.6. Verhouding tot andere wetgeving	36
4.	**Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving**	**39**
	4.1. Inleiding	39
	4.2. Wijziging Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties	41
	4.3. Wijziging van de Advocatenwet	42
	4.4. Wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet	43
	4.5. Wijziging van de Wet op het notarisambt	44
	4.6. Wijziging van de Wet op het accountantsberoep	46
	4.7. Wijziging van de Loodsenwet	47
	4.8. Wijzigingen van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg	48
5.	**Regeldruk**	**51**
	5.1. Eenmalige kennisname	52

kst-36962-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

5.2. Inrichting van de beroepsorganisatie ten behoeve van verplichtingen 53
5.3. Evenredigheid van beperkende bepalingen 54
5.4. Periodieke evenredigheidsbeoordeling en monitoring 55
6. Overige gevolgen 56
6.1. Uitvoeringsaspecten 56
6.2. Toezicht en handhaving 57
7. Consultatie 57
7.1. Algemeen 57
7.2. Nederlandse orde van advocaten (NOvA) 62
7.3. Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) 62
7.4. Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) 64
7.5. Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) 64
7.6. Nederlandse Loodsencorporatie (NLc) 65
7.7. Colleges van de beroepen in de individuele gezondheidszorg 66
8. Advisering 68

II. ARTIKELSGEWIJS 69
Artikel I (Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties) 69
Artikel II (Advocatenwet) 138
Artikel III (Gerechtsdeurwaarderswet) 174
Artikel IV (Wet op het notarisambt) 208
Artikel V (Wet op het accountantsberoep) 242
Artikel VI (Loodsenwet) 276
Artikel VII (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) 311
Artikel VIII (Inwerkingtreding) 349

III. TRANSPONERINGSTABEL 349

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt nader uitvoering gegeven aan Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (hierna: de Proportionaliteitsrichtlijn of de richtlijn).[1] De Proportionaliteitsrichtlijn is onderdeel van het geheel van EU-regels waaraan lidstaten moeten voldoen tijdens procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties. Deze regels hebben als doel het bevorderen van het vrije verkeer van werknemers, bedrijven en dienstverrichters.[2] De richtlijn moest uiterlijk op 30 juli 2020 zijn geïmplementeerd.

Een inmiddels vergevorderde inbreukprocedure op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is de aanleiding voor dit wetsvoorstel.[3] De Europese Commissie

[1] Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173).

[2] Zie voor een recente beoordeling van de effectiviteit van deze regels: Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 10/2024: De erkenning van beroepskwalificaties in de EU – Een essentieel, maar mondjesmaat en inconsistent gebruikt mechanisme.

[3] De Tweede Kamer is hierover op 9 juni 2023 geïnformeerd, zie: Kamerstukken II 2022/23, 21 109, nr. 261.

achtte de oorspronkelijke Nederlandse implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn[4] namelijk ontoereikend, omdat daarin niet was geborgd dat een evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt ten aanzien van beperkende beroepsreglementering van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid.[5]

Dit wetsvoorstel regelt daarom de nationale implementatie van de verplichtingen die voor beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid voortvloeien uit de Proportionaliteitsrichtlijn.[6] De richtlijnverplichtingen gelden alleen voor regels van deze organisaties die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep beperken, dus niet voor de overige regels of besluiten die zij vaststellen.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt de aanleiding voor dit wetsvoorstel en de achtergrond bij de Proportionaliteitsrichtlijn geschetst. Hoofdstuk 3 behandelt de richtlijn in relatie tot dit wetsvoorstel. Hoofdstuk 4 behandelt de diverse Nederlandse wetten, waarin wijzigingen worden aangebracht met dit implementatiewetsvoorstel. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de te verwachten regeldrukeffecten. Overige gevolgen worden behandeld in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 behandelt de consultatie van beroepsorganisaties in het totstandkomingsproces van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 8, ten slotte, wordt ingegaan op advisering door het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). In onderdeel II van deze memorie van toelichting is de artikelsgewijze toelichting opgenomen. Deze is verhoudingsgewijs langer dan gebruikelijk, omdat ervoor is gekozen om per te wijzigen wet een gedetailleerde beschrijving te geven van de verplichtingen die uit de betreffende wetswijziging volgen. In onderdeel III van deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport.

2. Achtergrond bij de Proportionaliteitsrichtlijn

2.1. Beroepsreglementering

Gereglementeerde beroepen, zoals dierenarts, leraar of verpleegkundige, worden in de praktijk ook wel «beschermde beroepen» genoemd. Een beroep is gereglementeerd als door de overheid is geregeld dat het beroep niet voor iedereen vrij toegankelijk is. Het bezit van bepaalde kwalificaties («beroepskwalificaties») bepaalt dan of een persoon het beroep mag uitoefenen. Dat gebeurt om publieke belangen te beschermen, zoals de volksgezondheid of de veiligheid van de afnemers van diensten. Het bezit van beroepskwalificaties kan worden bewezen door middel van een opleidingstitel (een diploma, certificaat of andere wettelijk vastgelegde titel), een bekwaamheidsattest of beroepservaring. Sommige beroepstitels zijn bovendien wettelijk beschermd, zodat blijkt op welk gebied een beroepsbeoefenaar daadwerkelijk deskundig is. Iemand

---

[4] Mededeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020, nr. WJZ/20175689, houdende bekendmaking Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173) (Stcrt. 2020, 37281).

[5] Zie voor een verdere toelichting op de inbreukprocedure: paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

[6] Zie voor een toelichting op de overige implementatie: paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting.

mag zich bijvoorbeeld niet zomaar voor «apotheker», «arts» of «fysiotherapeut» uitgeven.

Sommige beroepen zijn beschermd op basis van Europese wet- en regelgeving, waarin bepaald wordt wat de vereisten zijn om het beroep te mogen uitoefenen. De EU-lidstaten kunnen aanvullende beroepen reglementeren, indien zij dat nodig vinden om een bepaald publiek belang te beschermen. De hoeveelheid beschermde beroepen verschilt daarom per lidstaat en is afhankelijk van politieke afwegingen en de noodzaak in het maatschappelijk verkeer. In Nederland zijn bijvoorbeeld de beroepen vastgoedmakelaar en berggids om uiteenlopende redenen niet (meer) gereglementeerd, terwijl dat in andere EU-lidstaten wel het geval is.

Deze verschillen binnen de EU en de bijbehorende formaliteiten, waarvoor de lidstaten individueel kiezen, maken het moeilijker voor beroepsbeoefenaren om hun diensten ook in andere lidstaten aan te bieden, terwijl dat wel gunstig kan zijn voor de Europese economie. De nationale maatregelen (oftewel vereisten in wet- en regelgeving) waarmee een beroep gereglementeerd wordt, vormen aldus een beperking van het vrije verkeer op de Europese interne markt. Dergelijke beperkingen moeten door de autoriteiten van de lidstaat worden gerechtvaardigd. Zij moeten conform de Proportionaliteitsrichtlijn duidelijk maken waarom de gekozen beroepsreglementering passend is en het vrij verkeer van diensten binnen de EU niet onevenredig bemoeilijkt. Anders gezegd: de autoriteiten moeten op basis van solide argumentatie aannemelijk maken dat er geen sprake is van ongeoorloofd protectionisme voor het beroep in die lidstaat.

2.2. Aanleiding en totstandkoming van de Proportionaliteitsrichtlijn

Als sterk internationaal georiënteerde economie heeft Nederland zich altijd voorstander getoond van een diepere en eerlijkere interne markt in Europa. Het evenredigheidsbeginsel is stevig ingebed in de algemene beginselen van het EU-recht en staat centraal in de bescherming van de vier fundamentele vrijheden zoals vastgelegd in het VWEU. Dit beginsel bepaalt dat nationale maatregelen die de uitoefening van deze vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts gerechtvaardigd zijn indien die maatregelen aan specifieke voorwaarden voldoen.[7]

Binnen de systematiek van het VWEU hebben lidstaten het recht om te beslissen of en hoe een beroep wordt gereguleerd, inclusief het stellen van vereisten voor toegang tot en uitoefening van beroepen, zolang deze vereisten niet discriminerend zijn en in verhouding staan tot het beoogde doel.[8] Dit met het oog op het waarborgen van de goede werking van de Europese interne markt, waarbij een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gegarandeerd.

Artikel 59, derde lid, van Richtlijn 2005/36/EG (hierna: Richtlijn Beroepskwalificaties)[9] verplicht lidstaten wel om te onderzoeken of vereisten in nationale wetgeving, die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken, in overeenstemming zijn met de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid. Die toetsing omvat

---

[7] Deze voorwaarden omvatten het vereiste van non-discriminatie, het nastreven van een legitieme doelstelling van algemeen belang (noodzakelijkheid), geschiktheid voor het bereiken van die doelstelling en proportionaliteit in de mate waarin de maatregelen worden toegepast.

[8] Dit volgt uit het ontbreken van specifieke harmonisatiebepalingen. Zie: overweging 2 van de considerans bij de Proportionaliteitsrichtlijn.

[9] Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255).

een beoordeling of de vereisten direct of indirect discriminerend zijn op basis van nationaliteit of verblijfplaats, gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang en of de vereisten geschikt zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk voor het bereiken van de nagestreefde doelstellingen.

De Richtlijn Beroepskwalificaties verplicht lidstaten ook om regelmatig te rapporteren over de beroepen die zij reglementeren en waarom die vereisten als verenigbaar worden gezien met de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.[10] Uit een evaluatie van de Richtlijn Beroepskwalificaties door de Europese Commissie in 2015 bleek echter dat die overwegingen van lidstaten omtrent verenigbaarheid met deze beginselen niet altijd op een gedegen en objectieve analyse zijn gebaseerd of op open en transparante wijze aangenomen. Dit zou een negatief effect hebben op het vrij verkeer van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars binnen de EU.[11]

De Proportionaliteitsrichtlijn maakte in 2017 onderdeel uit van een pakket aan maatregelen ter implementatie van haar interne-marktstrategie uit oktober 2015.[12] Volgens de effectbeoordeling bij het voorstel voor de richtlijn waren maatregelen van individuele lidstaten niet afdoende om een consistent juridisch kader binnen de EU te waarborgen en om de bestaande problemen aan te pakken. Volgens de Commissie waren lidstaten onvoldoende transparant over de afweging tussen publieke doelstellingen en marktvrijheden, waar het gereglementeerde beroepen betreft. Daardoor konden de Europese Commissie, andere EU-lidstaten of particulieren niet goed beoordelen of nationale regelgeving over de toegang tot of de uitoefening van een beroep gerechtvaardigd kon worden en evenredig was aan het nagestreefde doel.

De Proportionaliteitsrichtlijn is er daarom op gericht om te voorkomen dat disproportionele vereisten worden ingevoerd en om verdere versnippering van de interne markt voor diensten tegen te gaan. Deze richtlijn beoogt (onder meer) een gemeenschappelijke ex-ante proportionaliteitstoets vast te stellen met duidelijke minimumcriteria zodat lidstaten een vergelijkbare aanpak hanteren voorafgaand aan vaststelling van nieuwe gereglementeerde beroepen, nieuwe reglementering rondom toegang tot en uitoefening van een activiteit en bij het herzien van bestaande wet- en regelgeving omtrent gereglementeerde beroepen. Dit zou de mobiliteit van beroepsbeoefenaars en de dienstverlening binnen de EU ten goede moeten komen.

2.3. Implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn

De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht EU-lidstaten, inclusief hun beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, onder meer om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren voordat er nieuwe maatregelen worden ingevoerd, of bestaande maatregelen worden gewijzigd, die de toegang tot gereglementeerde beroepen, of de uitoefening daarvan, beperken. Hiermee heeft de EU-wetgever willen voorkomen dat er onnodig restrictieve nationale vereisten worden gesteld die verder gaan dan noodzakelijk is om de publieke belangen te beschermen. Dergelijke vereisten moeten ook worden gemonitord en periodiek geëvalueerd om te beoordelen of deze ook na vaststelling nog altijd evenredig kunnen worden geacht.

---

[10] Artikel 60 van de Richtlijn Beroepskwalificaties verplicht tot tweejaarlijkse verslaglegging over het nationale stelsel van erkenning van beroepskwalificaties aan de Commissie.
[11] Zie overweging 5 van de considerans bij de Proportionaliteitsrichtlijn.
[12] Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2029.

Een deel van de beroepsreglementering die onder de Proportionaliteitsrichtlijn valt, wordt in Nederland niet vastgesteld op het niveau van de rijksoverheid, maar door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) of de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Voor deze beroepsorganisaties gelden dan dezelfde verplichtingen als voor de rijksoverheid. Zij zijn door de Europese Commissie expliciet benoemd in het kader van de voornoemde inbreukprocedure als organisaties waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is. Ook de Richtsnoeren voor de evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/958 (hierna: richtsnoeren van de Europese Commissie), die op 22 december 2022 door de Europese Commissie zijn gepubliceerd, verduidelijken dat «organisaties of beroepsverenigingen» met regelgevende bevoegdheid worden geacht zich aan de richtlijnverplichtingen te houden.[13] De richtsnoeren van de Europese Commissie zijn weliswaar niet juridisch bindend, maar vormen een gezaghebbende bron voor de interpretatie van het Europees recht waarvan afwijking niet zonder risico's is. Zij zijn bedoeld om te zorgen voor een uniforme toepassing van EU-wetgeving.

Aanvankelijk is ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn een specifiek onderdeel over beroepsreglementering toegevoegd aan het «Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)» (tegenwoordig «Beleidskompas»).[14] Het Beleidskompas is de rijksbrede werkwijze voor een integrale voorbereiding van beleid en wetgeving. Het omvat eisen voor de kwaliteit van de inhoud en verantwoording van beleid en regelgeving die in het beleid- en wetgevingsproces in acht moeten worden genomen. De wijziging van het toenmalige IAK ter implementatie van de richtlijn is op 16 juni 2020 in werking getreden.[15] Daarmee leek aanvankelijk te kunnen worden volstaan.

Nederland kende ingevolge het IAK ter borging van het fundamentele evenredigheidsbeginsel in feite altijd al de eis om een evenredigheidsbeoordeling te verrichten in het kader van de totstandkoming van beleid en regelgeving, waaronder beroepsreglementering vanuit het Rijk. Door de toevoeging van een specifiek onderdeel aan het IAK omtrent beroepsreglementering, met daarin een uitdrukkelijke verwijzing naar de Proportionaliteitsrichtlijn en de daarin vervatte evenredigheidseisen, leek de richtlijn voldoende duidelijk en concreet te zijn geïmplementeerd (ook gelet op de geldende Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Europese Commissie liet echter in een ingebrekestelling van 2 december 2021 en aanvullende aanmaning van 15 februari 2023 weten dat deze Nederlandse implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ontoereikend werd geacht. Dit zou in ieder geval het geval zijn wat betreft beroepsreglementering die niet door de rijksoverheid, maar door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid tot stand wordt

---

[13] Richtsnoeren voor de evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen, p. 6–7. Te vinden op de website van de Europese Commissie: https://data.europa.eu/doi/10.2873/825625.

[14] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/co-regulering-zelfregulering/beroepsreglementering.

[15] Mededeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020, nr. WJZ/20175689, houdende bekendmaking Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173) (Stcrt. 2020, 37281).

gebracht.[16] Aangezien het Beleidskompas als zodanig niet van toepassing is op dergelijke beroepsorganisaties, is op dit punt volgens de Europese Commissie aanvullende implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn noodzakelijk. Er moet namelijk uitdrukkelijk geborgd worden dat een evenredigheidsbeoordeling ook plaatsvindt ten aanzien van beperkende beroepsregulering die door deze beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid tot stand wordt gebracht.

Ook tegen 22 andere lidstaten zijn door de Europese Commissie gelijktijdig inbreukprocedures geopend vanwege gebrekkige implementatie van de richtlijn, waarvan er zeven (mede) betrekking hadden op beroepsreglementering van beroepsorganisaties. Momenteel lopen er nog tegen acht lidstaten inbreukprocedures.[17] Inmiddels heeft de Commissie in drie gevallen ook besloten de zaak naar het Europese Hof van Justitie te verwijzen.[18]

De Europese Commissie heeft op 10 oktober 2023 in een met redenen omkleed advies benadrukt dat beroepsreglementering van beroepsorganisaties onder het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn valt. In dat document is eveneens herhaaldelijk benadrukt, conform vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, dat pas sprake kan zijn van een correcte omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn indien sprake is van een omzetting met onbetwistbare bindende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.[19] Volgens de Europese Commissie betekent dit onder meer dat niet volstaan kan worden met verwijzingen naar bestaande nationale praktijken, indirecte omzettingsmaatregelen, omzettingsmaatregelen die geen verplichtend, bindend karakter hebben of omzettingsmaatregelen die onvoldoende nauwkeurig, specifiek en concreet zijn geformuleerd.

Met dit wetsvoorstel wordt aan de bezwaren van de Europese Commissie omtrent de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid tegemoetgekomen. Door middel van dit wetsvoorstel worden ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid onder meer wettelijke verplichtingen ingevoerd tot:

– het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van nieuwe beroepsreglementering of wijziging daarvan;
– het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling van reeds vastgestelde vereisten omtrent beroepsreglementering; en

---

[16] De ingebrekestelling en aanvullende aanmaning hadden ook betrekking op implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van parlementaire initiatiefwetsvoorstellen en parlementaire amendementen die een beperking van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep omvatten. Hierop ziet dit wetsvoorstel echter niet. De implementatie van de richtlijn ten aanzien van deze parlementaire voorstellen en amendementen is vormgegeven door een aanpassing in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 9 juni 2023 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2022/23, 21 109, nr. 261).

[17] Zie hiertoe het implementatierapport van de Europese Commissie van 15 november 2024; Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidstoetsing voorafgaand aan de vaststelling van nieuwe regelgeving voor beroepen, COM(2024) 533 final.

[18] Zo heeft de Commissie op 17 juli 2025 besloten om Tsjechië naar het Hof van Justitie te verwijzen, wegens gebrekkige implementatie van de richtlijn in relatie tot beroepsreglementering van beroepsorganisaties. Zie hiertoe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_25_1835.

[19] Omzetting moet plaatsvinden met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (HvJ 15 maart 1990, Commissie/Nederland, C-339/87, ECLI:EU:C:119 (r.o. 25) en HvJ 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225, r.o. 28).

– monitoring van ontwikkelingen die met het oog op de evenredigheid van bepalingen relevant kunnen zijn.

Deze verplichtingen worden voor de verschillende beroepsorganisaties op soortgelijke wijze doorgevoerd, maar wel op een manier die past bij de specifieke wetgeving waarin de betreffende beroepsorganisatie is ingebed.[20] Dit betekent voor de meerderheid van de beroepsorganisaties dat de verantwoordelijke bewindspersoon een belangrijke rol in de uitvoering van de wettelijke verplichtingen heeft. Over de verplichtingen voortvloeiend uit de Proportionaliteitsrichtlijn is de Tweede Kamer bij brief van 9 juni 2023 geïnformeerd.[21] In die brief is ook dit wetsvoorstel aangekondigd.

3. Proportionaliteitsrichtlijn in relatie tot dit wetsvoorstel

3.1. Inleiding

De Proportionaliteitsrichtlijn strekt ter bescherming van het grondrecht van de vrijheid van beroep en bevordert de goede werking van de interne markt. Tegelijkertijd zorgt de richtlijn voor transparantie en een hoog niveau van consumentenbescherming. De richtlijn heeft als doel het beperken van onnodig restrictieve vereisten voor beroepen, die de mobiliteit van beroepsbeoefenaars en de vrijheid van vestiging kunnen belemmeren. Dit gebeurt door te waarborgen dat zulke vereisten redelijk en proportioneel zijn.

Tegen deze achtergrond omvat de Proportionaliteitsrichtlijn voorschriften voor de evenredigheidsbeoordelingen die lidstaten moeten verrichten voordat zij nieuwe regels invoeren die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken, of dergelijke bestaande vereisten wijzigen («ex-ante evenredigheidsbeoordeling»). Deze voorschriften zijn gebaseerd op bestaande jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. In dit verband eist de richtlijn eveneens dat de ontwerpregelgeving ten aanzien waarvan de evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden, voorzien is van een dusdanig gedetailleerde toelichting dat de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld. Ook verplicht de Proportionaliteitsrichtlijn autoriteiten ertoe eenieder te informeren over het voornemen beroepsreglementering in te voeren of te wijzigen en betrokken partijen hierover te consulteren. Al deze verplichtingen dienen dus in het kader van de totstandkoming van beperkende beroepsregelgeving in acht te worden genomen.

De richtlijn bevat daarnaast ook verplichtingen die betrekking hebben op de fase na vaststelling van de beperkende beroepsreglementering. In het verlengde van de ex-ante evenredigheidsbeoordeling verplicht de Proportionaliteitsrichtlijn (artikel 4, zesde lid) er namelijk ook toe om nieuwe of gewijzigde bepalingen na vaststelling periodiek en systematisch aan een evenredigheidstoetsing te onderwerpen. Op basis van een dergelijk systeem van (monitoring en) evenredigheidstoetsing van reeds vastgestelde beperkende voorschriften van beroepsorganisaties kunnen eventuele ontwikkelingen ter zake van het gereglementeerde beroep meegenomen worden in een nieuwe evenredigheidsbeoordeling van de eerder ingevoerde beperkende voorschriften. Nieuwe ontwikkelingen kunnen namelijk maken dat eerder evenredig geachte beperkende bepalingen alsnog onevenredig worden. Dergelijke bepalingen kunnen in de praktijk alsnog onevenredig gaan knellen. De Proportionaliteitsrichtlijn eist daarom dat lidstaten periodiek controleren of geldende beperkingen

[20] Conform aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[21] Kamerstukken II 2022/23, 21 109, nr. 261, p. 2.

nog evenredig zijn. Daarbij volgt uit de richtsnoeren van de Europese Commissie, en heeft de Europese Commissie in het kader van de inbreukprocedure ook duidelijk gemaakt, dat een eenmalige evenredigheidsbeoordeling of een evenredigheidsbeoordeling eens in de vijf of zes jaar na vaststelling van de beperkende voorschriften onvoldoende wordt geacht. Benadrukt is dat er een systeem moet zijn op grond waarvan tussentijds met de nodige regelmaat nagegaan wordt of er ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende voorschriften. Daarbij wordt het van belang geacht dat als die ontwikkelingen aanleiding geven tot een evenredigheidsbeoordeling, een dergelijke beoordeling ook daadwerkelijk plaatsvindt. Het wordt blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie geen goede praktijk geacht indien aan de regelgevende autoriteit zelf de discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om zelf te bepalen of en wanneer een dergelijke toetsing moet plaatsvinden.[22]

Ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid wordt ten eerste de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (hierna: Algemene wet) gewijzigd. Die wet ziet op erkenning van beroepskwalificaties, en is ingevoerd ter implementatie van de Beroepskwalificatierichtlijn, waarmee de Proportionaliteitsrichtlijn zoals verderop in paragraaf 3.6 wordt aangegeven, nauw verband houdt. Gelet op het voorwerp van de Algemene wet en de strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn, wordt de implementatie van die richtlijn dan ook in de eerste plaats vormgegeven in de Algemene wet. De implementatiebepalingen in de Algemene wet zijn van toepassing tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De implementatie in de Algemene wet is onder meer van belang voor toekomstige gevallen waarin een beroepsorganisatie regelgevende bevoegdheid verkrijgt ten aanzien van een gereglementeerd beroep (in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties). Dit geldt met name in de situaties waarin implementatie in de betreffende bijzondere wet waaraan een beroepsorganisatie haar regelgevende bevoegdheid ontleent, niet goed mogelijk blijkt, vanwege bijvoorbeeld de opzet en structuur van die bijzondere wet. Zie voor een nadere toelichting op de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn in de Algemene wet ook de paragrafen 4.1 en 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de inleidende tekst in de artikelsgewijze toelichting op de wijzigingen in de Algemene wet.

In de Algemene wet zijn al de diverse verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn die gelden voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid als zodanig opgenomen, waaronder ook de verplichting tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling voordat zij beroepsreglementering vaststellen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de twee verschillende wijzen waarop een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid doorgaans wordt opgezet en die men ook terugvindt in de bijzondere wetten die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd:

– ofwel de beroepsorganisatie kent een onafhankelijk orgaan dat adviseert over ontwerpregelgeving van de beroepsorganisatie, in welk geval de evenredigheidsbeoordeling bij dat onafhankelijke orgaan wordt belegd;
– ofwel de beroepsorganisatie kent een dergelijk onafhankelijk orgaan niet, maar kent in plaats daarvan een systeem waarbij regels altijd ter goedkeuring worden voorgelegd aan de betreffende bewindspersoon, in welk geval de evenredigheidsbeoordeling bij die bewindspersoon wordt belegd.

[22] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 12–13.

Voor zowel beroepsorganisaties met als zonder onafhankelijk orgaan bepaalt de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties eveneens hoe de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van vastgestelde regels door de beroepsorganisaties dient te geschieden, indien deze regels de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken.

Daarnaast worden de specifieke wetten aangepast waarin regelgevende bevoegdheid is toegekend aan bepaalde beroepsorganisaties en waarin de kaders omtrent die regelgevende bevoegdheid zijn vervat. Dit wordt noodzakelijk geacht om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten op het in de betreffende wetten reeds bestaande systeem, en zo een efficiënte en effectieve uitvoering van de Proportionaliteitsrichtlijn te kunnen borgen[23]. Het gaat hierbij om:
– de Advocatenwet;
– de Gerechtsdeurwaarderswet;
– de Wet op het notarisambt;[24]
– de Wet op het accountantsberoep;
– de Loodsenwet; en
– de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (hierna: Wet BIG).

Ter verdere implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn zal separaat een voorstel worden ingediend tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995. In deze Rijkswet is aan de Orde van Octrooigemachtigden regelgevende bevoegdheid toegekend, op basis waarvan de Orde van Octrooigemachtigden beperkende regelgeving tot stand kan brengen die binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn valt. Daarom behoeft ook die wet wijziging met het oog op implementatie van de richtlijn. Omdat het hierbij echter gaat om een Rijkswet, waarmee ook twee Koninkrijkslanden, Sint Maarten en Curaçao[25], moeten instemmen, volgt die wetswijziging een separaat wetgevingstraject, buiten dit wetsvoorstel om.
Dit neemt niet weg dat de aanleiding voor de wijzigingen en inhoudelijke materie in deze wetsvoorstellen onderling overeenkomen.

3.2. Evenredigheidsbeoordeling

Dit wetsvoorstel voorziet zoals aangegeven onder meer in de verplichte uitvoering van een evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van beperkende beroepsregelgeving vanuit beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, conform de Proportionaliteitsrichtlijn. Die verplichting kan gezien worden als de centrale verplichting van de Proportionaliteitsrichtlijn, waaraan de overige richtlijnverplichtingen zijn gerelateerd. Die evenredigheidsbeoordeling moet in de totstandkomingsfase worden uitgevoerd ten aanzien van de bepalingen vanuit de beroepsorganisatie die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken.

Deze ex-ante evenredigheidsbeoordeling die op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn moet worden uitgevoerd, is bedoeld om inzichtelijk te maken welke afwegingen ten grondslag liggen aan het instellen, wijzigen

[23] Zie ook paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.
[24] Zoals onder paragraaf 4.4 wordt uitgelegd, betreft dit wetsvoorstel alleen kandidaat-notarissen. De Richtlijn Beroepskwalificaties is namelijk niet van toepassing op «bij een officieel overheidsbesluit benoemde notarissen».
[25] De Rijksoctrooiwet 1995 is, behoudens een enkele specifieke bepaling, niet van toepassing in Aruba. Aruba heeft een eigen landsverordening inzake octrooien. Dit wetsvoorstel brengt in deze situatie geen verandering, noch raakt dit wetsvoorstel bepalingen van de Rijksoctrooiwet 1995 die van toepassing zijn in Aruba.

of in stand houden van vereisten die de toegang tot of de uitoefening van een beroep in een EU-lidstaat beperken. Het recht van de Europese interne markt, waaronder het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, wordt gekenmerkt door een afweging tussen het nastreven van publieke doelstellingen enerzijds en marktvrijheden anderzijds. Het beperken van de toegang tot of de uitoefening van een beroep is dan ook als zodanig niet zonder meer verboden. Maar als die beperking gelet op het doel en eventueel beschikbare alternatieve wijzen van aanpak onevenredig moet worden geacht, wordt deze beperking gezien als een verboden inbreuk op het vrij verkeer.

Zoals de richtlijn aangeeft, behoort het evenredigheidsbeginsel tot de algemene beginselen van het recht van de EU. Nationale maatregelen die de uitoefening van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, moeten aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast; zij moeten hun rechtvaardiging vinden in doelstellingen van algemeen belang; zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen; en zij mogen niet verder gaan dan wat nodig is voor het bereiken van dat doel.[26]

De evenredigheidsbeoordeling die op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn moet worden uitgevoerd, voorafgaand aan het instellen van beroepseisen, kan daarom niet los worden gezien van de andere drie voorwaarden. In de Proportionaliteitsrichtlijn zijn deze voorwaarden ook expliciet opgenomen in artikel 5 (non-discriminatie), artikel 6 (rechtvaardiging uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) en artikel 7 (evenredigheid) gelezen in samenhang met artikel 4, in de vorm van in acht te nemen verplichtingen. Anders gezegd: eerst dient te worden beoordeeld of een beoogde maatregel een non-discriminatoir karakter heeft en er een doelstelling van algemeen (dat wil zeggen niet-economisch) belang ten grondslag ligt aan de maatregel. Als dat het geval is, moet worden nagegaan of de rechtvaardiging van de maatregel de in de Proportionaliteitsrichtlijn vastgelegde evenredigheidstoets doorstaat. Met het wetsvoorstel wordt elk van deze verplichtingen geïmplementeerd ten aanzien van beperkende bepalingen vastgesteld door beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid.

3.3. Reikwijdte

Dit wetsvoorstel sluit qua reikwijdte aan op de Proportionaliteitsrichtlijn. In artikel 2, eerste lid, van de richtlijn is bepaald dat deze van toepassing is op:
– alle wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van lidstaten;
– die de toegang tot, de uitoefening van, of de wijze van uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken; en
– die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn Beroepskwalificaties vallen.

Verder volgt uit artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn dat de richtlijn, en daarmee dus ook de daarin voorgeschreven evenredigheidsbeoordeling, niet van toepassing is als de betreffende beperkende bepaling een vereiste vormt dat is vastgelegd in een afzonderlijke handeling van de EU die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de precieze wijze waarop dit vereiste moet worden omgezet in nationaal recht. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

[26] Overweging 3 van de considerans bij de Proportionaliteitsrichtlijn.

a) Wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen

De Proportionaliteitsrichtlijn is van toepassing op «wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen» die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken. Dit betekent dat de richtlijn in beginsel in ieder geval van toepassing is op de algemeen verbindende voorschriften die vanuit de rijksoverheid tot stand worden gebracht en die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken, zoals wet- en regelgeving ten aanzien van dierenartsen, leraren en schippers. De implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt met betrekking tot de wet- en regelgeving van de rijksoverheid vormgegeven via het Beleidskompas en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit wetsvoorstel betreft daarom niet de wet- en regelgeving van de rijksoverheid.[27]

Dit wetsvoorstel betreft beperkende regelgeving van beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid. Indien bindende beperkende bepalingen worden vastgesteld door andere organisaties dan door de rijksoverheid, moeten die vanuit Europeesrechtelijk perspectief namelijk worden opgevat als «wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen» ten aanzien waarvan de Proportionaliteitsrichtlijn in beginsel van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld een verordening zijn van de Nederlandse orde van advocaten op basis van de zelfstandige regelgevende bevoegdheid van deze beroepsorganisatie. Voor de toepasselijkheid van de Proportionaliteitsrichtlijn is het namelijk niet relevant door welk regelgevend orgaan of welke organisatie de betreffende bepalingen zijn geïnitieerd of vastgesteld. Alle bindende maatregelen van algemene strekking die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep (in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties) beperken, vallen binnen de werkingssfeer van de Proportionaliteitsrichtlijn, ongeacht de instantie die deze bepalingen heeft vastgesteld. Dit geldt voor wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de overheid, evenals voor maatregelen van «niet-gouvernementele organisaties» (afhankelijk van de context zou dat ook een privaatrechtelijke organisatie kunnen zijn) met bindende gevolgen die materieel de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken.[28]

Tegen deze achtergrond worden dergelijke bepalingen die door of vanwege de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid tot stand komen, vanuit het EU-recht gezien als «bestuursrechtelijke bepalingen» in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarom worden via dit wetsvoorstel de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen geïmplementeerd ten aanzien van de beperkende regelgeving die door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid tot stand wordt gebracht. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat onder «bestuursrechtelijke bepalingen» waarop de richtlijn ziet, slechts bindende bepalingen met algemene gelding vallen. Dit betekent dat niet-bindende of niet-beperkende maatregelen, zoals aanbevelingen, niet onder de reikwijdte vallen. Individuele maatregelen die enkel gericht zijn tot specifieke natuurlijke personen of rechtspersonen vallen evenmin onder de reikwijdte.

---

[27] Ook parlementaire initiatiefwetsvoorstellen en amendementen kunnen bepalingen omvatten die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken. Zoals ook in voetnoot 16 is aangegeven, is de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien daarvan vormgegeven via een aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie de toelichting op aanwijzing 2.15). Dit wetsvoorstel ziet derhalve (ook) niet op dergelijke parlementaire initiatieven en amendementen.

[28] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 6–7.

b) Beperking van «de toegang tot of de uitoefening van» een «gereglementeerd beroep»

De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt (artikel 2, eerste lid) dat deze van toepassing is op alle wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die (1) de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties beperken en die (2) binnen het toepassingsbereik van de Richtlijn Beroepskwalificaties vallen. Om met dat element «gereglementeerd beroep» te beginnen: een gereglementeerd beroep is in artikel 3, eerste lid, onder a, van de Richtlijn Beroepskwalificaties gedefinieerd als «een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties». Dit betekent dat sprake is van een gereglementeerd beroep als in wet- of regelgeving is vastgesteld wanneer iemand een bepaald beroep mag uitoefenen.

Bepalend voor de Proportionaliteitsrichtlijn is dus in de eerste plaats of de toegang tot of een van de wijzen van uitoefening van een bepaald beroep afhankelijk is gesteld van het bezit van een specifieke beroepskwalificatie en niet alleen van een bepaald opleidingsniveau, zoals wetenschappelijk onderwijs. Aangezien de toegang tot en de uitoefening van de beroepen waar dit wetsvoorstel specifiek op ziet, dus advocaten, gerechtsdeurwaarders, kandidaat-notarissen[29], accountants, registerloodsen en diverse medisch specialisten, afhankelijk is gesteld van beroepskwalificaties, zijn dit gereglementeerde beroepen in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties en daarmee ook van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die beroepskwalificaties worden niet alleen vanuit de rijksoverheid, maar ook vanuit de betreffende beroepsorganisaties vereist.

Wat betreft het eerste element (beperking van «de toegang tot of de uitoefening van een beroep»): elke bepaling die de toegang beperkt tot een gereglementeerd beroep in de zin van Richtlijn Beroepskwalificaties, of die de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening van een dergelijk gereglementeerd beroep beperkt, valt in principe onder de werkingssfeer van de Proportionaliteitsrichtlijn, tenzij het qua type beperking een beperking betreft die op zichzelf niet onder de Richtlijn Beroepskwalificaties valt (maar bijvoorbeeld wel onder de Dienstenrichtlijn). In dit wetsvoorstel is aangesloten bij deze terminologie, zodat het wetsvoorstel qua reikwijdte overeenkomt met de Proportionaliteitsrichtlijn.

Voor de duidelijkheid wordt hierbij benadrukt dat de terminologie «beperking van de toegang tot of de uitoefening van een beroep» in deze context onlosmakelijk verbonden is met het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, dus met fundamentele vrijheden van de interne markt, die zijn verankerd in het VWEU. Dit maakt ook dat het begrip «beperking» in die context moet worden uitgelegd en dat van een «belemmering van het vrij verkeer» relatief snel sprake kan zijn.

Dit betekent voor de Proportionaliteitsrichtlijn en, op zijn beurt, dit wetsvoorstel, dat bijvoorbeeld vereisten omtrent het voeren van professionele titels en de beroepsmatige activiteiten die met gebruikmaking van

[29] Zoals onder paragraaf 4.4 wordt uitgelegd, betreft dit wetsvoorstel alleen kandidaat-notarissen. De Richtlijn Beroepskwalificaties is namelijk niet van toepassing op «bij een officieel overheidsbesluit benoemde notarissen» (artikel toevoegen).

die titel al dan niet verricht mogen worden, worden aangemerkt als «beperkende» vereisten onder de Proportionaliteitsrichtlijn.

Bij bepalingen die de *toegang* tot een beroep beperken, kan gedacht worden aan bepalingen op grond waarvan een persoon enkel een bepaald beroep mag uitoefenen indien deze persoon een bepaalde opleiding heeft gevolgd of een bepaalde titel heeft verkregen. In het kader van dit wetsvoorstel is dat bijvoorbeeld de voor advocaten verplichte universitaire opleiding op het gebied van het recht en vervolgens de verplichte beroepsopleiding. De Europese Commissie noemt in haar richtsnoeren onder andere voor de hand liggende vereisten inzake de toegang tot een beroep als beschermde titels en voorbehouden activiteiten. Maar daarnaast ook competentievereisten (zoals permanente beroepsontwikkeling) en verplichte registratie.[30]

Bij bepalingen die de *uitoefening* van een beroep beperken, kan gedacht worden aan bijvoorbeeld vereisten aan de taal die wordt gebruikt bij de beroepsuitoefening in het kader van patiënt- of cliëntcontact en bij- of nascholingsverplichtingen.[31]

Het is voor de toepassing van de Proportionaliteitsrichtlijn niet relevant of de beperking in kwestie geheel nieuw is, of dat het een beperkende wijziging vormt ten aanzien van een reeds bestaande beperkende bepaling. De zwaarte van de beperking is evenmin relevant. De Proportionaliteitsrichtlijn is dus ook van toepassing op geringe of minder ingrijpende beperkingen, zoals een wijziging in het aantal uur dat aan een bepaald deel van de opleiding moet worden besteed.[32] Dit vanuit de gedachte dat ook dergelijke «lichte» beperkingen op zichzelf nog steeds beperkingen vormen van een van de fundamentele vrijheden van de EU.

Ook als een bepaling onderdeel is van regelgeving die niet primair gericht is op het reguleren van een beroep, kan de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing zijn. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om algemene sectorale regels, waarvan onderdelen bepaalde activiteiten voorbehouden aan een beroepsbeoefenaar met bepaalde kwalificaties. Zo kunnen bijvoorbeeld bepaalde controlewerkzaamheden in sectorale regelgeving worden voorbehouden aan registeraccountants. De richtlijn is onverkort van toepassing op het onderdeel van die regelgeving dat een dergelijke beperking omvat.

De evenredigheidsbeoordeling die op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn voor regelgeving van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid vereist is, blijft ook verplicht wanneer een wijzigingsbepaling een bestaande beperking versoepelt of vermindert.[33] De gedachte hierachter is dat het ook dan noodzakelijk is om te beoordelen of dat lichtere vereiste dat door de versoepeling ontstaat, op zichzelf op het moment van vaststelling niet alsnog onevenredig is. Daarbij zijn de omstandigheden van belang die op dat moment spelen rondom het betreffende gereglementeerde beroep, en die ook een rol speelden bij de versoepeling zelf. De verplichting geldt uiteraard niet als een bepaling die een beperking vormt in zijn geheel wordt ingetrokken.

---

[30] Richtsnoeren, p. 45–46.
[31] Idem, p. 46–47.
[32] Idem, p. 23.
[33] Idem, p. 9.

c) Buiten de reikwijdte van de Proportionaliteitsrichtlijn en dit wetsvoorstel

Bepalingen die géén beperking vormen ten aanzien van de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep, vallen buiten de reikwijdte van de Proportionaliteitsrichtlijn, en daarmee ook buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Hiertoe worden onder meer gerekend: zuiver redactionele wijzigingen of technische aanpassingen ten aanzien van de inhoud van opleidingstrajecten of modernisering van opleidingsvoorschriften. Als bijvoorbeeld slechts de benaming van een bepaalde titel wordt gewijzigd, of wijzigingen worden doorgevoerd in de inhoud van een opleiding zonder waarneembaar effect op het niveau, de inhoud of de duur van de opleiding, is de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing.

Daarnaast is de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing als het beroep ten aanzien waarvan eventueel een beperking wordt ingevoerd, op zichzelf niet binnen het toepassingsbereik van de Richtlijn Beroepskwalificaties valt. Deze richtlijn is bijvoorbeeld niet van toepassing op bij officieel overheidsbesluit benoemde notarissen (artikel 2, vierde lid, van de Richtlijn Beroepskwalificaties). Dit brengt mee dat de Proportionaliteitsrichtlijn ook niet van toepassing is als ten aanzien van (dit onderdeel van) deze beroepsgroep beperkende vereisten zouden worden doorgevoerd. Er hoeft dan bijvoorbeeld geen evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden ten aanzien van voorschriften die de uitoefening van het beroep notaris betreffen.[34]De richtlijn is wel van toepassing op kandidaat-notarissen, want die zijn niet bij overheidsbesluit benoemd.

In het verlengde hiervan vallen ook buiten de reikwijdte van de Proportionaliteitsrichtlijn de beperkende vereisten die zijn vastgelegd in (en dus voortvloeien uit) een afzonderlijke handeling van de EU die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de precieze wijze waarop dit vereiste moeten worden omgezet in nationaal recht (artikel 2, tweede lid, en overweging 10 van de Proportionaliteitsrichtlijn). Dit is ook uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht (zie de artikelsgewijze toelichting op de betreffende artikelen in dit wetsvoorstel).

Het gaat hierbij dus om EU-regelgeving waarin dwingend, en zonder implementatievrijheid voor lidstaten, bepaalde beperkende vereisten worden voorgeschreven ten aanzien van een of meer gereglementeerde beroepen. Dit betreft normaal gesproken beroepen die op Europees niveau zijn geharmoniseerd, tenzij de nationale vereisten aan die beroepen verder gaan of op andere aspecten zien dan Europese minimumeisen.

Dus indien ter implementatie van EU-regelgeving, die geen ruimte laat in de precieze wijze waarop die regelgeving moet worden geïmplementeerd, beperkingen door de rijksoverheid of door een beroepsorganisatie moeten worden doorgevoerd, dan zijn de verplichtingen in de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing. Er hoeven in dat geval ten aanzien van die beperkende bepalingen geen ex ante evenredigheidsbeoordelingen te worden verricht, noch hoeft monitoring plaats te vinden of periodieke en tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen te worden verricht. Ook zijn de verplichtingen omtrent de toelichting die de beperkende bepalingen vergezelt, en omtrent informatieverstrekking en consultatie niet van toepassing.

---

[34] Dit gaat over notarissen die bij overheidsbesluit benoemd zijn. Het ligt anders voor kandidaat-notarissen. Zie daarover meer in paragraaf 4.5 van dit algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting ten aanzien van de Wet op het notarisambt.

In het wetsvoorstel wordt deze beperking van de reikwijdte tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde nieuwe artikelen in elk van de wetten die via dit wetsvoorstel gewijzigd worden.[35] Op grond van die bepalingen geldt dat de verplichtingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn, niet van toepassing zijn in de situatie zoals in artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn is beschreven.

De situatie dat de invoering van de betreffende beperkende bepalingen door de beroepsorganisatie in feite strekt ter implementatie van een afzonderlijke EU-handeling die geen keuze laat in de precieze implementatiewijze, zal zich in ieder geval voordoen wanneer een of meer vereisten op EU-niveau volledig zijn geharmoniseerd. Dit doet zich met name voor in de sectoren vervoer over land, zeevaart en luchtvaart, maar zelfs daar komt dit zeer zelden voor.

Die situatie kan zich echter ook voordoen wanneer in een EU-richtlijn minimumeisen voor een gereglementeerd beroep zijn vastgelegd. Dan kunnen de lidstaten (met inbegrip van de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid) er nog steeds voor kiezen om geen strengere regels dan die geharmoniseerde minimumeisen te hanteren. In dergelijke gevallen, waarin puur deze minimumeisen nationaal worden ingevoerd, hoeft op nationaal niveau (dus inclusief het niveau van de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid) géén evenredigheidsbeoordeling te worden verricht (en hoeft ook niet aan de overige verplichtingen uit de richtlijn te worden voldaan), aangezien dus die beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd.[36]

Indien nationaal echter besloten wordt om regels vast te stellen die (wél) verder gaan dan het geharmoniseerde minimumniveau of andere soorten beperkende vereisten voor het beroep van advocaat invoert, moeten de betreffende bepalingen wel aan een evenredigheidsbeoordeling worden onderworpen (en gelden ook de overige verplichtingen die uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeien).

Voor de goede orde wordt ten slotte benadrukt dat lidstaten (en dus ook beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid), óók indien op EU-niveau maximumeisen worden vastgesteld, moeten nagaan of er ruimte zit tussen de wijze waarop de eisen zijn omschreven in de EU-wetgeving en de wijze waarop zij dat nationaal omzetten. In dat geval zou er sprake kunnen zijn van een «nationale kop», die getoetst moet worden. Lidstaten moeten dan dus mogelijk alsnog een evenredigheidsbeoordeling verrichten voor de specifieke vereisten die zij willen invoeren, aangezien het geharmoniseerde maximum slechts een algemeen plafond voor toelaatbare regelgeving aangeeft. Daarom kan het voorkomen dat, zelfs wanneer een vereiste op een niveau binnen de grenzen van de drempel wordt vastgesteld, nog steeds moet worden nagegaan of de maatregel in zijn specifieke context evenredig is, zo heeft de Europese Commissie verduidelijkt.[37]

---

[35] Vgl. artikel 30e (nieuw) Algemene wet; artikel 32d (nieuw) Advocatenwet; artikel 82c (nieuw) Gerechtsdeurwaarderswet; artikel 91c (nieuw), onderdeel a, Wet op het notarisambt; Artikel 23c (nieuw) Wet op het accountantsberoep; artikel 16c (nieuw) Loodsenwet; artikel 14a (nieuw) Wet BIG.

[36] Een concreet voorbeeld betreft de minimumopleidingseisen voor verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, artsen, apothekers, beoefenaren der tandheelkunde en verloskundigen, zoals vastgelegd in de Richtlijn Beroepskwalificaties. Indien en voor zover nationaal (dus door de wetgever of door de betrokken beroepsorganisatie) geen strengere eisen worden doorgevoerd ten aanzien van die beroepen, zijn de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van de beperkende eisen niet van toepassing.

[37] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 8.

3.4. Aspecten van de ex ante evenredigheidsbeoordeling

Zodra de onder 3.3 genoemde aspecten zijn beoordeeld, moet een regelgever kunnen vaststellen of een beoogde regel al dan niet valt onder het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn. Bij twijfel over bijvoorbeeld de beperkende werking van de regel (zie 3.3.b) is het raadzaam om uit te gaan van toepasselijkheid van de richtlijn en de (onder meer) vereiste evenredigheidsbeoordeling. De verplichte evenredigheidsbeoordeling als toegelicht in paragraaf 3.2 brengt met zich dat voor het invoeren van de beoogde regel een beoordeling wordt uitgevoerd van de evenredigheid van die regel.

In artikel 7, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn heeft de EU-wetgever verduidelijkt met welke aspecten van de evenredigheid lidstaten voorafgaand aan het vaststellen van een maatregel rekening dienen te houden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoudelijke aspecten die hieruit volgen en daarnaast op de procedurele en uitvoeringstechnische aspecten die in acht moeten worden genomen bij het verrichten van die evenredigheidsbeoordeling.

a) Verantwoordelijkheid en timing

Dit wetsvoorstel verplicht tot het uitvoeren van een evenredigheidsbeoordeling op een moment waarop de uitkomst van deze beoordeling nog van invloed kan zijn op de afweging of een beoogde bepaling wel of niet moet worden vastgesteld, al dan niet na nadere aanpassing van de ontwerpbepaling. De evenredigheidsbeoordeling moet conform artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn worden uitgevoerd voorafgaand aan de vaststelling van nieuwe of gewijzigde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (dus met inbegrip van vereisten van beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid) die de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen beperken.[38] In haar richtsnoeren benadrukt de Europese Commissie dat, hoewel het lidstaten vrij staat om te kiezen op welke wijze zij verzekeren dat een evenredigheidsbeoordeling conform de voorschriften uit de richtlijn tot verplicht onderdeel van het totstandkomingsproces van wetten en regels wordt gemaakt, het uitdrukkelijk de bedoeling is om de toets uit te voeren *voordat* de beoogde maatregelen formeel worden aangenomen. Volgens de Commissie volstaat het niet om deze toets uit te voeren tussen het moment dat maatregelen worden aangenomen en het moment van hun inwerkingtreding[39]. In de diverse wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd, wordt steeds aangegeven op welk moment (en door wie) de evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Lidstaten moeten er voorts voor zorgen dat de evenredigheidsbeoordeling op objectieve en onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd. Dat volgt uit artikel 4, vijfde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze verplichting geldt ook, of in feite zelfs te meer, wanneer een beroep indirect wordt gereglementeerd doordat aan een specifieke beroepsorde de bevoegdheid tot reglementeren wordt verleend. In sommige gevallen beslissen lidstaten immers om deze instanties vereisten te laten vaststellen, omdat ze dichter bij de plaatselijke situatie staan en over specifieke kennis beschikken. Zij zouden in bepaalde gevallen de eerst aangewezenen kunnen zijn om uit te maken hoe de doelstellingen van algemeen belang het best kunnen worden bereikt. Dat brengt evenwel ook een risico met zich. De EU-wetgever heeft gesignaleerd dat beleidskeuzes

[38] Overweging 12 en artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[39] Zie paragraaf 3.1 van de richtsnoeren van de Europese Commissie.

van deze instanties gevestigde marktdeelnemers voordelen zouden kunnen opleveren ten koste van nieuwkomers[40], hetgeen indruist tegen de doelstellingen van de interne markt.

Gelet hierop is het essentieel dat de beoordeling van de evenredigheid van de door een dergelijke instantie opgestelde regelgeving bij een onafhankelijke partij wordt belegd. In dit wetsvoorstel is dit geborgd door de evenredigheidsbeoordeling ofwel te laten plaatsvinden:

– door de op dat beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersoon, in de gevallen dat de betreffende beroepsorganisatie al een systematiek kent waarbij de ontwerpregelgeving sowieso al vooraf ter goedkeuring aan de bewindspersoon wordt toegezonden[41]; de evenredigheidsbeoordeling dient dan in het kader van die goedkeuring te worden verricht door de betreffende bewindspersoon die op afstand staat van de beroepsorganisatie; ofwel
– door een bij wet ingesteld orgaan van de beroepsorganisatie dat qua samenstelling en inrichting onafhankelijk is ten opzichte van de beroepsbeoefenaren en dus materieel ook van de beroepsorganisatie zelf, en dat adviseert over ontwerpregelgeving vanuit de beroeporganisatie (de NOvA en de NBA)[42].

Op deze manier wordt zoveel mogelijk aangesloten op de in Nederland bestaande wettelijk geregelde stelsels ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid.[43]

b) Inhoudelijke criteria

Dit wetsvoorstel bepaalt dat een evenredigheidsbeoordeling wordt verricht als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit houdt in dat de omvang van de beoordeling evenredig moet zijn met de aard, de inhoud en de effecten van de te beoordelen bepaling. Daarbij geldt dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen worden onderbouwd. Daarnaast geldt de verplichting dat de toelichting op een beperkende bepaling dusdanig gedetailleerd is dat de naleving van het evenredigheidsbeginsel op basis daarvan kan worden beoordeeld. Ook met het oog op het opstellen van die toelichting is het derhalve van belang rekening te houden met de hieronder te bespreken elementen die binnen de evenredigheidsbeoordeling als zodanig een rol spelen.

---

[40] Overweging 14 van de richtlijn. Zie ook paragraaf 3.3 van de richtsnoeren van de Europese Commissie.

[41] Dit geldt voor de Nederlandse loodsencorporatie (NLc), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), (de colleges van) de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP), de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (KNMT), de Federatie van Gezondheidszorgpsychologen en Psychotherapeuten (FGzPt) en de vereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN).

[42] In het geval dat een beroepsorganisatie op enig moment regelgevende bevoegdheid verkrijgt en beperkende bepalingen zou kunnen vaststellen, maar op dat moment noch een bij wet ingesteld onafhankelijk orgaan kent als hier bedoeld, noch een systeem van ministeriële goedkeuring van regelgeving, gelden de in de Algemene wet opgenomen verplichtingen voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid zonder een onafhankelijk orgaan. Dat betekent onder meer dat dan een systeem van ministeriële goedkeuring moet gaan gelden voor de betreffende beperkende bepalingen (zie de artikelen 30d, 30f, 30g en 30h van de Algemene wet).

[43] Zie aanwijzing 9.7 (Aansluiting bij bestaande instrumenten) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het is niet mogelijk om in het algemeen, over het gehele toepassingsbereik van de richtlijn, scherp vast te stellen hoe de evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Beroepen zijn immers sterk verschillend en de specifieke kenmerken van hun respectieve markten en reglementering verschillen ook. Daarom heeft de EU-wetgever verduidelijkt dat de omvang van de evenredigheidsbeoordeling evenredig dient te zijn met de aard, de inhoud en de effecten van de voorgenomen bepaling.[44] In elk afzonderlijk geval zal de beroepsorganisatie die van plan is om beperkende vereisten vast te stellen of wijzigen, zorgvuldig moeten onderzoeken wat de gevolgen zijn van de beperking van de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep. Over het algemeen kan wel worden gesteld dat de evenredigheidsbeoordeling grondiger moet worden uitgevoerd naarmate de voorgenomen maatregel restrictiever is. De maatregel zal dan uitgebreider en diepgaander moeten worden onderbouwd.[45]

Wat betreft de elementen die in het kader van de evenredigheidsbeoordeling een centrale rol spelen, wordt het volgende opgemerkt. Hierboven werd al aangegeven dat uit de Proportionaliteitsrichtlijn volgt dat voorgenomen maatregelen, om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het door de maatregel nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan wat nodig is voor het bereiken van dat doel.[46] In de kern gaat het hierbij ter bepaling van de *geschiktheid* van een maatregel om de volgende aspecten.

Allereerst dient steeds te worden nagegaan wiens belangen de beperkende maatregel beoogt te beschermen (zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel a, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Dat kan verschillen per doelstelling die de maatregel heeft. Indien een maatregel meerdere doelstellingen heeft, moet per doelstelling onderscheiden worden welke belangen worden beschermd. Dat kunnen bijvoorbeeld de belangen van de afnemers van diensten zijn (ter borging van een bepaalde kwaliteit of veiligheid) of van de beroepsbeoefenaren zelf (ter borging van de eigen veiligheid). Als helder is wiens belangen worden beschermd, kan worden bepaald welk niveau van bescherming voor die groep noodzakelijk is. Als afnemers van een dienst bijvoorbeeld vooral zakelijke klanten zijn, is veelal een ander beschermingsniveau vereist dan wanneer het gaat om consumenten.

Een belangrijke vraag die hiermee samenhangt is welk doel een bepaalde maatregel heeft en welke doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd. Nagegaan moet worden welke risico's de maatregel beoogt te beperken, of welke voordelen de maatregel beoogt te vergroten om het beoogde doel van algemeen belang te bereiken. Het gaat daarbij om publieke, niet-economische belangen die worden behartigd.[47] De nationale maatregel moet daadwerkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. Daarom moet blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie:

1) duidelijk worden aangegeven welke specifieke risico's of voordelen de maatregel beoogt te minimaliseren of te maximaliseren, en
2) worden uitgelegd op welke wijze en in welke mate de concrete maatregel bijdraagt aan de verwezenlijking van de specifieke

[44] Artikel 4, tweede lid, en overweging 12 van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[45] Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.
[46] Artikel 7, eerste lid, van de richtlijn.
[47] zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdelen a en b, van de richtlijn.

nagestreefde doelstelling(en). Een goede, op feiten gebaseerde analyse is hiervoor van belang.[48]

Een andere relevante factor om te bepalen of een maatregel geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen, is of het beoogde doel wordt nagestreefd op een consistente, realistische en systematische wijze, zonder dat zich tegenstellingen of inconsistenties voordoen (artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel c, van de Proportionaliteitsrichtlijn)[49]. Dit betekent dat als er een bepaald risico is geïdentificeerd dat de maatregel moet beperken, en er een vergelijkbaar risico bestaat rondom bepaalde andere activiteiten, de beide risico's op vergelijkbare wijze worden aangepakt. Bijvoorbeeld binnen dezelfde beroepsgroep of bij activiteiten in dezelfde «categorie» van beroepen, zoals «technische bouwactiviteiten» (elektricien, loodgieter). Daarbij is het van belang dat niet slechts consistentie bestaat binnen het wettelijke kader binnen Nederland, in de zin dat bijvoorbeeld geborgd moet worden dat er geen tegenstrijdigheden ontstaan tussen verschillende juridische normen die eenzelfde situatie reguleren. Veeleer gaat het erom dat de inhoud van maatregelen blijk geeft van een consistente aanpak als het gaat om vergelijkbare doelen die gerealiseerd moeten worden of het voorkomen van vergelijkbare risico's die verbonden zijn aan bepaalde activiteiten.

Waar ook naar gekeken moet worden, is of er wellicht wetenschappelijke of technologische ontwikkelingen zijn die mogelijk een ongelijkheid tussen de informatie waarover beroepsbeoefenaren beschikken en de informatie waarover afnemers van diensten beschikken, beperken (zie ook artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdeel f, van de Proportionaliteits-richtlijn). Hoe kleiner de verschillen zijn tussen de hoeveelheid beschikbare informatie voor beroepsbeoefenaren versus afnemers van diensten, hoe minder noodzaak er lijkt te zijn om drempels op te werpen ten aanzien van de toegang tot of de uitoefening van een bepaald beroep, omdat de expertise die door die drempels zou worden geborgd dan minder noodzakelijk zou zijn. Dergelijke ontwikkelingen moeten met name meegewogen worden als een maatregel geheel of gedeeltelijk is ingegeven door de wens om de informatie-ongelijkheid aan te pakken, omdat het kan zijn dat de ontwikkelingen invloed hebben op de aard en omvang van de vermeende informatie-ongelijkheid.

Vervolgens is van belang dat als de maatregel ertoe strekt om bepaalde activiteiten voor te behouden aan een specifieke beroepsgroep met specifieke beroepskwalificaties, steeds scherp gekeken moet worden naar de reikwijdte van de activiteiten die voorbehouden worden aan deze beroepsgroep. Hoe groter de reikwijdte van de voorbehouden activiteiten, hoe groter de impact zal zijn van de maatregel op de uitoefening van het beroep en dus ook op het vrije verkeer. Er moet ook onderzocht worden of de complexiteit van de voorbehouden activiteiten wel voldoende rechtvaardiging vormt voor invoering van de beoogde beroepskwalifi-caties. Deze complexiteit houdt verband met de aard van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om die taken uit te voeren. Hoe minder complex de activiteiten zijn, hoe zwakker de rechtvaardiging is voor het voorbehouden van deze activiteiten voor een bepaalde beroepsgroep. Daarnaast moet bij de beoordeling van de geschiktheid van de maatregel worden nagegaan wat de omvang is van de autonomie en de mate van verantwoordelijkheid die wordt gedragen door de persoon die de betreffende activiteiten daadwerkelijk uitoefent. Als die persoon dat in

[48] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 24 e.v.
[49] Dit volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie. Zie richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 27 en 29 (voetnoten).

feite onder toezicht en onder verantwoordelijkheid doet van een andere gekwalificeerde beroepsbeoefenaar, dan is de rechtvaardiging zwakker om deze activiteiten voor te behouden aan degenen met specifieke beroepskwalificaties (deze genoemde aspecten volgen uit artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdelen a, b, en c, van de Proportionaliteitsrichtlijn).[50]

Bij de bepaling van de geschiktheid van een maatregel moet ten slotte ook worden bekeken of, als de beoogde maatregel de strekking heeft dat bepaalde activiteiten worden voorbehouden aan specifieke beroepsgroepen, het gelet op de aard en complexiteit van de activiteiten daadwerkelijk nodig is dat al die activiteiten geheel worden voorbehouden aan een bepaalde beroepsgroep, of dat bepaalde activiteiten «gedeeld» kunnen worden met andere beroepsgroepen – ook als die geen of minder verstrekkende beroepskwalificaties kennen. Zo kunnen sommige eenvoudigere taken die niet raken aan de kern van het gereglementeerde beroep, mogelijk net zo goed door andere beroepsbeoefenaren worden uitgevoerd zonder maatschappelijke risico's (zie artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdeel d, van de Proportionaliteitsrichtlijn).[51]

Zoals aangegeven, gaat het in het kader van de beoordeling onder artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn niet alleen om de geschiktheid van de beoogde maatregel, maar ook om de noodzaak van de betreffende maatregel. De maatregel moet «noodzakelijk» zijn om het beoogde doel te bereiken, en mag ook niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om dat doel te bereiken. In de kern gaat het ter bepaling van de noodzaak van een maatregel dan om de volgende aspecten.

Allereerst moet worden nagegaan waarom de bestaande generieke of specifieke regelgeving dusdanig ontoereikend is om het beoogde publieke belang te beschermen, dat een nieuwe regeling wordt beoogd (zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel b, van de Proportionaliteitsrichtlijn).[52] De bestaande regelgeving die in dat verband relevant kan zijn, is bijvoorbeeld (afhankelijk van het betreffende beroep) productveiligheidsregulering, consumentenrecht, volksgezondheidsregelgeving en regelgeving houdende sancties ingeval van het illegaal uitoefenen van een bepaald beroep. Slechts indien dergelijke regelgeving niet geschikt of niet daadwerkelijk effectief is om het beoogde doel te realiseren, kunnen beperkende maatregelen ten aanzien van bepaalde beroepen noodzakelijk zijn. Bij die beoordeling van de noodzaak moet ook rekening worden gehouden met eventuele bestaande ex ante of ex post voorschriften, zoals goedkeuringsprocedures, verplichtingen om conform bepaalde technische eisen en veiligheidseisen te opereren, of bepaalde toezichtmechanismes. In een onderbouwing van de beoogde maatregel moet dan ook uiteengezet worden waarom de bestaande voorschriften ontoereikend zijn.

Vervolgens is het van belang om vast te stellen of het mogelijk is om met minder vergaande instrumenten het beoogde doel te bereiken (zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel e, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Om dit te kunnen bepalen, moet een vergelijking worden gemaakt met de voorliggende beoogde beperkende maatregel en een denkbare alternatieve, minder beperkende maatregel. Als uit die vergelijking blijkt dat hetzelfde resultaat behaald kan worden met de alternatieve, minder beperkende maatregel, dan lijkt de beoogde maatregel niet noodzakelijk. Dit betekent echter niet dat daadwerkelijk bewezen moet worden dat er geen alternatieven zijn om het beoogde doel te realiseren. Zo ver gaat

[50] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 31 e.v.
[51] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 33 e.v.
[52] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 34 e.v.

deze toetsing niet. Alternatieve, minder beperkende maatregelen kunnen onder meer zijn[53]:

- vrijwillige gedragscodes;
- vrijwillige certificeringsregelingen;
- het reguleren van opleiding en stages, als alternatief voor het vereisen van specifieke beroepskwalificaties voor de toegang tot of uitoefening van beroepsactiviteiten;
- bescherming van de beroepstitel, als alternatief voor regelgeving waarbij activiteiten worden voorbehouden aan houders van specifieke beroepskwalificaties[54];
- reglementering alleen voor bijzondere vormen van uitoefening van het beroep (bijvoorbeeld als alternatief voor de reglementering van beroepen als zodanig)[55]:
- *ex post* controlesystemen (zoals veiligheidscontroles achteraf);
- aansprakelijkheidsregelgeving (die, afhankelijk van de opzet, een wezenlijke aansporing kan vormen om een hoge mate van zorgvuldigheid in acht te nemen);
- openstelling van voorbehouden activiteiten aan beoefenaren van aanpalende beroepen; dit komt neer op het hanteren van *gedeelde* voorbehouden activiteiten in plaats van *uitsluitend* voorbehouden activiteiten.

Verder dient bij de beoordeling van de noodzaak voor kwalificatievereisten onderzocht te worden of er alternatieve trajectenzijn om de vereiste beroepskwalificaties te verkrijgen (zie artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdeel c, van de Proportionaliteitsrichtlijn).[56] Gekeken moet bijvoorbeeld worden of er andere opleidingsmodelijkheden of een combinatie van opleiding en beroepservaring mogelijk is, dus in feite hoe flexibel het systeem is om de vereiste kwalificaties te verkrijgen. Hoe meer mogelijkheden (trajecten) er zijn, hoe minder beperkend het systeem is. Dit betekent niet dat het enkele feit dat er geen alternatieve trajecten zijn om een kwalificatie te verkrijgen de maatregel automatisch onevenredig maakt. Bij de beoordeling moet echter hoe dan ook naar behoren rekening worden gehouden met dit criterium in de context van het specifieke gereglementeerde beroep en de complexiteit van de betreffende voorbehouden taken. Zo kan het zijn dat voor complexe activiteiten enkel beroepservaring of enkel examens niet volstaan, en dat aan meerdere trajecteisen moet worden voldaan – de redenen daartoe moeten dan worden uiteengezet.

Daarnaast is het in het kader van de evenredigheidsbeoordeling van belang om te bekijken wat het algemene effect van de maatregel zou zijn, onder meer het effect op het vrije verkeer van personen en diensten

---

[53] Zie p. 38–39 van de richtsnoeren van de Europese Commissie voor nadere voorbeelden en aandachtspunten.

[54] In dat geval is een specifieke kwalificatie vereist om een beroepstitel te voeren, maar de met het beroep verband houdende activiteit is niet voorbehouden aan de houders van deze titel: *iedereen kan de activiteiten uitoefenen zolang hij de titel niet voert*. Een beschermde beroepstitel is een signaal voor consumenten en werkgevers dat de houder aan de specifieke kwalificatievereisten voldoet, maar laat hen vrij om beroepsbeoefenaren in te huren die de titel niet hebben.

[55] Bijvoorbeeld regelgeving alleen voor managers, voor toezichthouders/verantwoordelijke personen, aandeelhouders, werknemers, zelfstandigen, voor activiteiten die worden vergoed uit sociale fondsen/overheidsmiddelen of voor de publieke/particuliere sector. Zo kan de reglementering van een beroep dat voornamelijk door zelfstandige beroepsbeoefenaren wordt uitgeoefend, in bepaalde gevallen als evenredig worden beschouwd. De situatie is echter anders wanneer het beroep voornamelijk wordt uitgeoefend door beroepsbeoefenaren die als werknemer bij particuliere bedrijven of overheidsinstanties werken en wanneer werkgevers een rol spelen bij het controleren van de bekwaamheid van nieuw aangeworven personeel en verantwoordelijk zijn in geval van ongelukken of klachten.

[56] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 39 e.v.

binnen de EU, op de keuzemogelijkheden van de consument en op de kwaliteit van de dienstverlening (zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel d, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Op basis hiervan moeten de lidstaten in het bijzonder nagaan of de omvang van de beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen evenredig is aan het belang van de nagestreefde doelstellingen en de verwachte voordelen. Hierbij kan het systematisch in kaart brengen van alle significante directe en indirecte effecten helpen bij de beoordeling van het algemene effect van de maatregel. Benadrukt zij dat in het geval van reglementering door middel van voorbehouden activiteiten waarbij beroepsbeoefenaren aan specifieke kwalificatievereisten moeten voldoen, men er bij deze analyse bijvoorbeeld niet zomaar van uit kan gaan dat hiermee automatisch de consumentenbescherming en de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd. Evenzo kan niet zonder meer worden aangenomen dat kwalificatievereisten, hoewel zij leiden tot de verwerving van specifieke vaardigheden, automatisch een hoog kwaliteitsniveau van het verloop of het resultaat van de dienstverlening waarborgen.

Ook andere aspecten moeten in aanmerking worden genomen, zoals de vraag of dergelijke nieuwe regelgeving het aantal actieve dienstverrichters op de markt kan verminderen en of een dergelijke vermindering negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de diensten, onder meer door een verminderde beschikbaarheid van de dienst voor minder welvarende consumenten.[57] Aan de noodzaak (en ook wel de geschiktheid) van de beoogde maatregel kan immers afbreuk worden gedaan indien die maatregel (onbedoelde) neveneffecten heeft op het vrije verkeer binnen de EU of op bijvoorbeeld de keuzemogelijkheden van de consument of de kwaliteit van de dienstverlening.

Elementen die ook meegewogen moeten worden in het kader van de beoordeling van de noodzaak van de beoogde maatregel,[58] zijn (in onderlinge samenhang beziend) (a) wat de gevolgen zijn van de beoogde maatregel in combinatie met andere bestaande vereisten, (b) hoe de beoogde maatregel – samen met de andere bestaande vereisten waarmee dezelfde doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd – zou bijdragen aan die doelstelling en (c) waarom deze aanvullende maatregel noodzakelijk zou zijn om dezelfde doelstelling(en) te verwezenlijken (zie artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel f, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Hierboven is al uiteengezet dat de bestaande regelgeving bekeken moet worden om te bezien of deze niet al toereikend is om de beoogde doelstellingen van de maatregel te realiseren. De bestaande regelgeving is echter ook van belang om te bepalen of de effecten van de beoogde maatregel niet onevenredig zijn, gelet op het feit dat er ook bestaande (beperkende) regelgeving is die samen zal gaan lopen met de beoogde maatregel.

Volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie moet bij het beoordelen van de evenredigheid van een beperkende maatregel de nationale wetgeving als geheel in aanmerking worden genomen, zodat rekening wordt gehouden met de verschillende maatregelen die datzelfde doel nastreven of beïnvloeden. In het kader van de evenredigheidsbeoordeling in de zin van artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn moeten de omstandigheden waarin de maatregel wordt vastgesteld en uitgevoerd alomvattend worden beoordeeld. Met name moet worden nagegaan wat het effect is wanneer de nieuwe of gewijzigde bepalingen worden gecombineerd met andere vereisten die de toegang tot of de uitoefening

[57] Zie verder ook p. 40–42 van de richtsnoeren van de Europese Commissie.
[58] Zie artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdeel f, en derde alinea van de Proportionaliteitsrichtlijn.

van het beroep beperken. Daarom moet bij de beoordeling van het effect van de nieuwe of gewijzigde bepalingen rekening worden gehouden met bestaande vereisten, inclusief permanente beroepsontwikkeling, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, registratie- of vergunningsregelingen, kwantitatieve beperkingen, specifieke vereisten inzake rechtsvorm en deelneming, territoriale beperkingen, multidisciplinaire beperkingen en incompatibiliteitsregels, vereisten inzake verzekering, vereisten inzake talenkennis, voor zover nodig voor de uitoefening van het beroep, vereisten inzake vaste minimum- of maximumtarieven, en vereisten inzake reclame (vergelijk overweging 27 van de Proportionaliteitsrichtlijn). Dit is slechts een indicatief overzicht. Steeds indien reeds een of meer van dergelijke vereisten bestaan, dient kritisch bekeken te worden of en in welke zin dan de nieuwe beoogde maatregel noodzakelijk zou zijn om bij te dragen aan diezelfde doelstellingen die de bestaande regelgeving ook al beoogt te waarborgen. Indien die noodzaak niet of onvoldoende aanwezig is, kwalificeert de beoogde maatregel niet als een evenredige maatregel.

Het voorgaande impliceert dat het gecombineerde effect van verschillende vereisten die gelijktijdig worden ingevoerd of gewijzigd, ook deel uitmaken van deze uitgebreide beoordeling. Zie p. 42–44 van de richtsnoeren van de Europese Commissie voor verdere voorbeelden en aandachtspunten daarbij.

In de richtsnoeren van de Europese Commissie zijn op p. 44–47 indicatieve, niet-limitatieve beschrijvingen opgenomen van de diverse soorten vereisten die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep kunnen beperken en die daarom langs de hiervoor beschreven lijnen beoordeeld moeten worden op evenredigheid (geschiktheid en noodzaak).

c) Analyse en gedegen onderbouwing

Wanneer EU-lidstaten maatregelen willen nemen die de marktvrijheden beperken omdat zij publieke doelstellingen nastreven, moeten zij in de kern ook duidelijk maken waarom die maatregelen non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Beperkingen van de interne markt zijn op zichzelf dus zeker niet verboden, mits maar deugdelijk aangetoond kan worden dat aan al deze criteria wordt voldaan.[59] Dat geeft de Europese Commissie, andere lidstaten en particulieren (beroepsbeoefenaren) de mogelijkheid om te beoordelen of de betreffende lidstaat het niet onnodig moeilijk maakt om de markt te betreden. De Proportionaliteitsrichtlijn omvat dan ook voorschriften om deze transparantie uitdrukkelijk te borgen.

In relatie tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling is dan vooral de verplichting van belang, die inhoudt dat de redenen waarom een bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve, en indien mogelijk en relevant, met kwantitatieve elementen worden onderbouwd.[60] Dit impliceert dat de verplichte voorafgaande evenredigheidsbeoordelingen resulteren in voldoende gedetailleerde analyses op basis van feitelijke gegevens. Daarbij kan volgens de Europese Commissie onder meer worden gedacht aan marktmonitoringverslagen, wetenschappelijke onderzoeksartikelen, enquêtes en statistische gegevens.[61] Aangevoerde rechtvaardigingsgronden moeten

---

[59] Een niet-uitputtende opsomming van rechtvaardigingsgronden is opgenomen in artikel 6, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[60] Artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[61] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 18.

vergezeld gaan van een analyse van de geschiktheid en evenredigheid van de voorgenomen maatregel. Er moeten ook specifieke gegevens ter onderbouwing worden gedeeld. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens die het evenredige karakter van de voorgenomen maatregel vaststellen voorafgaand aan de goedkeuring ervan. Er zal wel een objectieve analyse moeten worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden, aantoont dat er reële risico's zijn voor het realiseren van doelstellingen van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De bewijslast met betrekking tot de rechtvaardiging en evenredigheid ligt bij de lidstaten[62], en in de praktijk daarom bij de beroepsorganisatie die de voorgenomen maatregel initieert en uiteindelijk vaststelt. De Europese Commissie heeft in haar richtsnoeren ter illustratie enkele voorbeelden gegeven,[63] maar benadrukt ook dat de aard van de ondersteunende bewijsstukken afhangt van de individuele doelstelling van algemeen belang die een beroepsorganisatie aanvoert en van de daarmee verband houdende argumenten. Over het algemeen kan wel worden gesteld dat beroepsorganisaties duidelijk moeten zijn over de bronnen die zij aanvoeren. Algemene beweringen volstaan niet.

In dit wetsvoorstel wordt een en ander tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de hier bedoelde analyse en onderbouwing in het kader van de ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden opgenomen in:
– ofwel het ministeriële besluit omtrent goedkeuring van de voorgelegde beperkende bepaling (indien het gaat om een beroepsorganisatie dat geen onafhankelijk adviserend orgaan kent, maar een systeem van ministeriële goedkeuring van de regelgeving van de beroepsorganisatie),
– ofwel in het advies van het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende evenredigheidsbeoordeling heeft verricht (indien het gaat om een beroepsorganisatie die een onafhankelijk adviesorgaan heeft).

Deze analyse en onderbouwing moeten dan ook worden opgesteld door de partij die ook de evenredigheidsbeoordeling heeft uitgevoerd, dus dat is ofwel de betrokken bewindspersoon in het kader van de goedkeuring van ontwerpregelgeving van de beroepsorganisatie, ofwel het onafhankelijk orgaan.[64] Het ligt uiteraard wel op het pad van de beroepsorganisatie zelf om een goede onderbouwing op te stellen (op basis van een gedegen, objectieve analyse) wanneer een nieuwe beperkende bepaling wordt ingevoerd of een bestaande beperking wordt gewijzigd. Immers, artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn verplicht ertoe dat (ontwerp)bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken, vergezeld gaan van een toelichting die dusdanig gedetailleerd is dat op basis daarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld (zie hieronder ook onderdeel d van deze paragraaf 3.4). Een deugdelijke toelichting kan vervolgens bijdragen aan een efficiënte en deugdelijke evenredigheidsbeoordeling door de betrokken bewindspersoon of door het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie.

---

[62] Overweging 13 van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[63] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 17 e.v.
[64] Zie ook paragraaf 3.4.a hierboven omtrent de onafhankelijke evenredigheidsbeoordeling.

Indien het onafhankelijke orgaan de instantie is die de evenredigheidsbeoordeling verricht en dus ook het advies opstelt met daarin de onderliggende analyse en onderbouwing, dient dit advies ook een voorstel te omvatten over de gevolgen van de evenredigheidsbeoordeling voor de betreffende bepalingen. Zo zou geadviseerd kunnen worden dat een bepaling geschrapt of op een bepaalde manier gewijzigd moet worden. Van een dergelijk advies mag door het orgaan dat binnen de beroepsorganisatie verantwoordelijk is voor de vaststelling van regelgeving slechts gemotiveerd worden afgeweken. Het advies wordt bovendien aan de verantwoordelijke Minister gestuurd. Indien de verantwoordelijkheid voor het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling en voor het beschrijven van de analyse en de onderbouwing ten aanzien van de beroepsregelgeving vanuit de beroepsorganisatie is belegd bij de betrokken bewindspersoon, ligt dit enigszins anders. Omdat de evenredigheidsbeoordeling immers in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van de voorgestelde regelgeving plaatsvindt, is de bewindspersoon bevoegd om bij geconstateerde onevenredigheid de goedkeuring te onthouden. Op die manier kan gevolg worden gegeven aan de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling. De analyse en onderbouwing van het oordeel omtrent de evenredigheid van de beoordeelde beperkende bepalingen is niet alleen relevant voor de betreffende beperkende bepalingen zelf, maar ook met het oog op de hierna nog te bespreken verplichte monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordelingen.

d) Overige verplichtingen

Lidstaten moeten er op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn voor zorgen dat voorgenomen beperkende bepalingen voorzien zijn van een toelichting die dusdanig gedetailleerd is dat op basis daarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld.[65] Via het wetsvoorstel wordt deze verplichting belegd bij de beroepsorganisaties, omdat zij de beperkende bepalingen initiëren, opstellen en vaststellen. De beroepsorganisaties kennen veelal een separaat orgaan dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de regelgeving. In het verlengde van deze verplichting is evenwel ook de verplichting van belang die hierboven al is besproken in relatie tot de evenredigheidsbeoordeling zelf. Het gaat om artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, dat ertoe verplicht dat de redenen waarom een bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve, en indien mogelijk en relevant, met kwantitatieve elementen worden onderbouwd. Deze verplichting is niet enkel van belang in relatie tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling en de verslaglegging daarvan, maar ook reeds bij het opstellen van de toelichting bij de beperkende bepalingen. Een gedegen analyse is immers essentieel om tot een passende, effectieve formulering te kunnen komen van een bepaling die geschikt, noodzakelijk en evenredig is om een bepaalde doelstelling te realiseren.

Ook omdat de toelichting bij de beperkende bepalingen een belangrijke bron van informatie vormt die bij de evenredigheidsbeoordeling betrokken moet worden, is het zaak dat de onderbouwing van de maatregel in de toelichting al dusdanig gedetailleerd en volledig is, dat dit bijdraagt aan een deugdelijke en gedegen evenredigheidsbeoordeling.

Een andere richtlijnverplichting die bijdraagt aan transparantie, is dat de regelgevende instantie (in het kader van dit wetsvoorstel: de beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid), voor invoering of wijziging van beperkende vereisten, in een vroeg stadium informatie daarover moet verstrekken aan burgers, vertegenwoordigende organisaties en andere

[65] Artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

relevante belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners.[66] Artikel 8, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn maakt expliciet duidelijk dat degenen die geen beoefenaars zijn van het betrokken beroep ook behoren tot de groep van relevante belanghebbenden die geïnformeerd moeten worden omtrent aankomende (wijzigingen in) beperkende bepalingen.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de richtlijn moet bovendien op gepaste wijze met alle betrokken partijen overleg plaatsvinden en moet hen de gelegenheid gegeven worden hun standpunten kenbaar te maken. In dit wetsvoorstel is dit geïmplementeerd door te verplichten tot consultatie van (enkel) beperkende ontwerpregelgeving onder «eenieder» (dus, conform de richtlijn en de richtsnoeren van de Europese Commissie, niet alleen onder beroepsbeoefenaren), via elektronische weg (bijvoorbeeld op de website) omdat zo het meest efficiënt en het meest breed alle relevante belanghebbenden geïnformeerd kunnen worden en zo ook het meest eenvoudig hun standpunten ingewonnen kunnen worden.

De Europese Commissie benadrukt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie voldoende zichtbaar en gemakkelijk toegankelijk is. Alleen dan is het volgens de Commissie mogelijk om zinvolle input te vergaren.[67] Zo zal volgens de Commissie de publicatie van ontwerpbepalingen alleen op de website van een beroepsorganisatie – in voorkomend geval – mogelijk niet volstaan om te garanderen dat belanghebbenden van buiten de beroepsgroep naar behoren worden geïnformeerd en betrokken.[68] Per beroepsorganisatie zal daarom bekeken moeten worden welke publicatiewijzen beschikbaar zijn en op welke wijze dan deugdelijk en effectief aan deze richtlijnverplichtingen voldaan kan worden.

Bovendien geldt op grond van artikel 9 van de Proportionaliteitsrichtlijn dat lidstaten moeten zorgen dat er effectieve beroepsmogelijkheden beschikbaar zijn, in overeenstemming met de in de nationale wetgeving vastgelegde procedures. Dit is in de Nederlandse rechtsorde afdoende geregeld via hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Artikel 10 van de Proportionaliteitsrichtlijn (uitwisseling van informatie tussen lidstaten) behoeft naar de aard van de bepaling geen afzonderlijke implementatie.

Wat de toepasselijke transparantieverplichtingen betreft, dient ter volledigheid nog te worden opgemerkt dat los van het bepaalde in de Proportionaliteitsrichtlijn, de bestaande verplichting tot openbaarmaking van nieuwe of gewijzigde vereisten voor beroepsreglementering, op de wijze als reeds werd voorgeschreven door artikel 59, vijfde lid, van de Richtlijn beroepskwalificaties, onverkort geldt. De verantwoordelijke ministeries maken deze vereisten, uiterlijk zes maanden na de vaststelling daarvan, voor belanghebbenden en de andere lidstaten openbaar via de database van gereglementeerde beroepen («RegProf-database»), die door de Europese Commissie wordt onderhouden. Artikel 11 van de Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt in het verlengde daarvan dat in die database ook de redenen op grond waarvan beoordeelde beperkende bepalingen gerechtvaardigd en evenredig worden geacht, moeten worden opgenomen. Deze verantwoordelijkheid rust bij de betreffende ministeries.

---

[66] Overweging 31 van de considerans bij de Proportionaliteitsrichtlijn.
[67] Richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 13.
[68] Idem.

3.5. Monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling

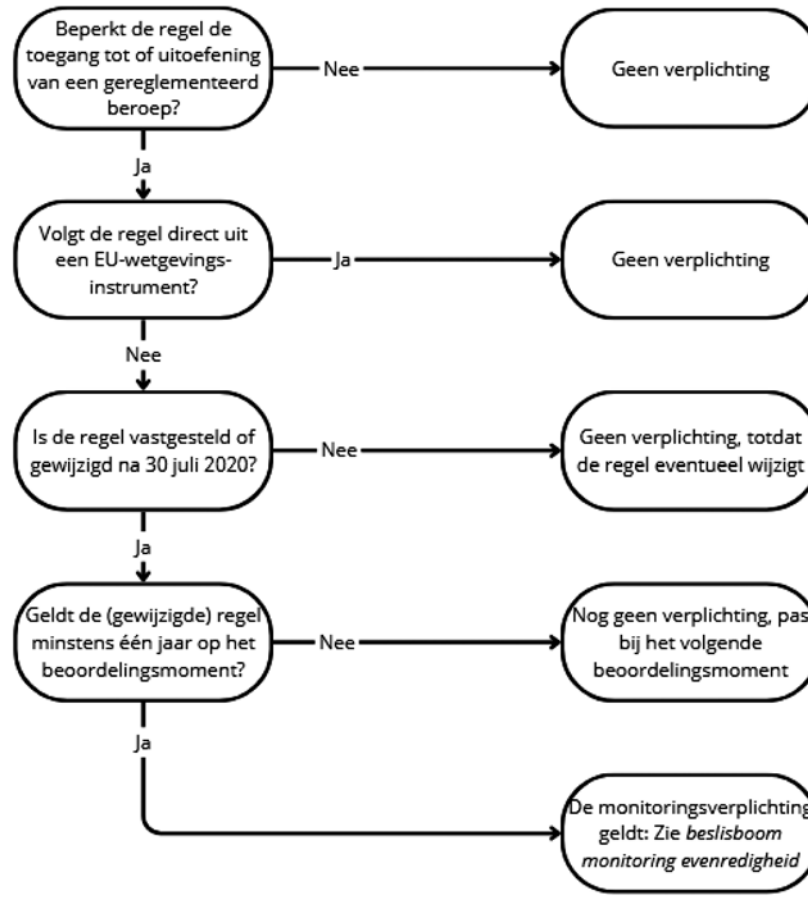
a) Periodieke evenredigheidsbeoordeling

Zoals hiervoor omschreven, is een belangrijke verplichting van de Proportionaliteitsrichtlijn dat lidstaten een ex-ante evenredigheidsbeoordeling uitvoeren om te bepalen of voorgenomen beroepsreglementering evenredig is aan het nagestreefde doel. De richtlijn bevat evenwel een minstens zo belangrijke monitoring- en evaluatieverplichting. Er moet dus ook doorlopend *ex post* worden beoordeeld of eenmaal vastgestelde beroepsreglementering de evenredigheidstoets na verloop van tijd nog steeds doorstaat. Deze beoordeling wordt op soortgelijke wijze ingevuld aan de hand van de criteria die worden genoemd in artikel 7 van de richtlijn, omdat dit blijkens de Proportionaliteitsrichtlijn hoe dan ook de criteria zijn die relevant zijn ter beoordeling of een beperkende bepaling al dan niet evenredig zijn. Dit wordt ten aanzien van elk van de wetten waarop dit wetsvoorstel ziet, verder verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting.

De richtlijn (artikel 4, zesde lid) bepaalt daarom dat lidstaten, na de vaststelling van nieuwe of gewijzigde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen beperken, moeten controleren of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij moeten lidstaten naar behoren rekening houden met de ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende bepalingen hebben voorgedaan. Zo wordt verzekerd dat belemmeringen van de Europese interne markt die door gewijzigde omstandigheden niet langer proportioneel blijken, onnodig in stand blijven en het vrij verkeer van diensten in strijd met het EU-recht belemmeren.

Om te bepalen voor welke regels deze monitoring en verplichte periodieke evenredigheidsbeoordeling geldt, zijn dezelfde criteria relevant als omschreven in paragraaf 3.3 van deze toelichting. Hieronder zijn deze criteria in een beslisboom (figuur 1) stapsgewijs uitgewerkt. Het moet dus gaan om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken (stap 1) en binnen het toepassingsgebied van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Zo vallen beperkende vereisten die worden voorgeschreven op grond van EU-regelgeving buiten het toepassingsbereik (stap 2). Bepalingen die voor de uiterste implementatiedatum van deze richtlijn op 30 juli 2020 zijn vastgesteld, vallen logischerwijs ook niet onder het toepassingsbereik, mits deze ongewijzigd zijn gebleven (stap 3). Ingeval van invoering of wijziging na deze uiterste implementatiedatum zijn de verplichtingen onverkort van toepassing. In de gekozen systematiek (zie paragraaf 3.5.c) worden regels die minder dan twaalf maanden gelden op het eerstvolgende vastgestelde driejaarlijkse moment van (her)beoordeling (beoordelingsmoment) pas meegenomen bij het daarop eerstvolgende beoordelingsmoment drie jaar later.

Figuur 1: beslisboom reikwijdte monitoringsplicht



Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie moeten lidstaten zorgen voor een wettelijk systeem van periodieke herziening.[69] Zoals ook in paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting is aangegeven, heeft de Europese Commissie duidelijk gemaakt dat een eenmalige evenredigheidsbeoordeling of (enkel) een evenredigheidsbeoordeling eens in de vijf of zes jaar na vaststelling van de beperkende voorschriften onvoldoende wordt geacht. Benadrukt is dat er een systeem moet zijn op grond waarvan tussentijds met de nodige regelmaat nagegaan wordt of er ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende voorschriften. Daarbij wordt het van belang geacht dat als die ontwikkelingen aanleiding geven tot een evenredigheidsbeoordeling, een dergelijke beoordeling ook daadwerkelijk plaatsvindt en dat hiertoe ook een concrete verplichting bestaat. Het wordt blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie geen goede praktijk geacht indien aan de regelgevende autoriteit zelf de discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om zelf te bepalen of en wanneer een dergelijke toetsing moet plaatsvinden.

Om deze verplichte periodieke evenredigheidsbeoordeling in Nederland te implementeren, wordt in dit wetsvoorstel daarom in de eerste plaats voorgeschreven dat bevoegde autoriteiten – in principe[70] – elke zes jaar een nieuwe evenredigheidsbeoordeling uitvoeren van regels die de

[69] Zie daarover paragraaf 3.5 van de richtsnoeren van de Europese Commissie.
[70] Dit is alleen anders in de gevallen die hierna worden besproken onder paragraaf 3.5.b.

toegang tot of het uitoefenen van een beroep beperken. Deze termijn geldt vanaf het moment dat er nieuwe of aangepaste regels in werking zijn getreden. De periodieke evenredigheidsbeoordeling dient te worden verricht door dezelfde partij die ook de ex ante evenredigheidsbeoordeling heeft verricht.[71] Na een dergelijke beoordeling moet vervolgens een verslag worden opgesteld. Daaruit moet blijken of de bepalingen na inwerkingtreding nog altijd in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel – met andere woorden of ze dus niet zwaarder zijn dan nodig is. Net als bij de ex ante beoordeling moet goed worden uitgelegd waarom regels wel of niet noodzakelijk en passend zijn. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van kwalitatieve (feitelijke) informatie, en als het kan ook van kwantitatieve (cijfermatige) informatie.[72]

Het verslag bevat verder in alle gevallen een advies over het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling, naar het oordeel van de partij die de beoordeling heeft uitgevoerd,[73] zou moeten hebben ten aanzien van de betreffende bepalingen. Van dit advies kan in beginsel niet worden afgeweken, tenzij deugdelijk gemotiveerd. Het blijft dus aan het besluitvormingsorgaan van de beroepsorganisatie zelf om de uiteindelijke afweging te maken. Wel geldt ingevolge dit wetsvoorstel dat het advies zwaar weegt, aangezien daarvan slechts op basis van een deugdelijke motivering mag worden afgeweken. Dit betekent onder meer dat indien de bewindspersoon of het onafhankelijk orgaan dat de evenredigheidsbeoordeling heeft verricht, meent dat een eerder vastgestelde bepaling vanwege de diverse ontwikkelingen inmiddels onevenredig is geworden, er uitsluitend vanuit de beroepsorganisatie besloten kan worden om de beperkende bepaling ongewijzigd in stand te laten indien hiertoe een gedegen motivering gegeven kan worden (waarin bijvoorbeeld uiteengezet wordt waarom bepaalde veronderstellingen of conclusies van het onafhankelijk orgaan wellicht niet correct zijn en waarom de bepaling in het licht van alle beschikbare informatie alsnog wel degelijk evenredig moet worden geacht).

Met het oog op de verantwoordelijkheid van Nederland als EU-lidstaat tot inachtneming van Europeesrechtelijke regelgeving, waaronder de Proportionaliteitsrichtlijn, zou de betrokken bewindspersoon er echter voor kunnen kiezen om in uitzonderlijk geval een dergelijke beperkende bepaling, die door het onafhankelijke orgaan of de bewindspersoon onevenredig wordt geacht maar door het orgaan dat besluit omtrent vaststelling van regelgeving toch in stand blijft, te schorsen of voor vernietiging voor te dragen. Van deze mogelijkheid zal naar verwachting enkel gebruik worden gemaakt indien de bewindspersoon zich uitdrukkelijk niet kan vinden in de motivering tot afwijking van het advies en van oordeel blijft dat de betreffende bepaling onevenredig is en daarom niet langer in stand mag blijven. Het besluit waarbij die beperkende bepaling destijds is vastgesteld, kan dan op voordracht van deze bewindspersoon bij koninklijk besluit vernietigd worden ingeval sprake is van strijd met het recht of algemeen belang.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meeste bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd, reeds een vernietigingsbevoegdheid kennen (waarin zo nodig ter implementatie van de richtlijn aanpassingen worden voorgesteld). Voor die wetten geldt dat deze vernietigingsbevoegdheid als de meest passende wijze wordt gezien als

---

[71] Zie daarover paragraaf 3.4.a van deze memorie van toelichting.
[72] Vergelijk artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
[73] Zie ook para 3.4.a: dit is dan ofwel het onafhankelijke orgaan, indien de beroepsorganisatie een dergelijk orgaan kent, ofwel de betrokken bewindspersoon, in het kader van de ministeriële goedkeuring van de regelgeving van de betreffende beroepsorganisatie.

sluitstuk ter borging van een deugdelijke en efficiënte implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn. De Wet BIG kent echter geen vernietigingsbevoegdheid, en deze wordt ook niet via dit wetsvoorstel ingevoerd, aangezien een dergelijk instrument niet passend is voor de beroepsorganisaties onder de Wet BIG en hun regelgeving. Dit omdat deze beroepsorganisaties geen openbare lichamen zijn zoals de andere beroepsorganisaties in de bijzondere wetten binnen dit wetsvoorstel, en dus de opzet en vormgeving binnen de Wet BIG anders zijn dan in de andere bijzondere wetten. Om toch ook ten aanzien van die wet een sluitstuk te hebben voor het geval dat een advies van de verantwoordelijke bewindspersoon niet zou worden opgevolgd door een organisatie en de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de vanuit de beroepsorganisaties aangedragen motivering tot afwijking van het advies, is aansluiting gezocht op het in de Wet BIG wél reeds bestaande instrument van de aanwijzing. Op deze manier wordt zowel in de overige bijzondere wetten binnen dit wetsvoorstel, als in de Wet BIG ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn steeds aangesloten op het systeem van de betreffende bijzondere wet (conform aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).[74]

In ieder geval behoort het verslag van de verrichte evenredigheidsbeoordeling rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het gereglementeerde beroep die zich in de zes jaar na de vaststelling van de relevante bepalingen hebben voorgedaan. De Europese Commissie geeft in haar richtsnoeren aan dat bij ontwikkelingen gedacht moet worden aan veranderingen in de regelgeving voor verwante beroepen of diensten, wetenschappelijke of technologische ontwikkelingen, ingekomen klachten van de ontvangers van de diensten die door de beroepsgroep worden verleend, veranderingen in regelgeving (algemeen of specifiek) die van invloed zijn op de aangeboden dienst of de context daarvan en relevante marktontwikkelingen. Om de uitvoeringslasten beheersbaar te houden is gekozen voor een vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling eens in de zes jaar.

In de praktijk blijkt dat een doelmatige evaluatie vereist dat nieuwe of gewijzigde regelgeving eerst daadwerkelijk een effect heeft kunnen hebben op de uitoefening van een beroep, en dat vervolgens het horen van stakeholders de nodige tijd en planning vereist, waarna een zorgvuldige analyse ook tijd vergt. Een periode van zes jaar wordt gelet hierop gezien als meest opportuun. Dit is evenwel langer dan de gebruikelijke evaluatieperiode van vijf jaar zoals opgenomen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

b) Monitoring en rapportage van de evenredigheid

Er kan evenwel veel veranderen in een periode van zes jaar, en het kan in uitzonderingssituaties voorkomen dat zich in die tijd toch dusdanige ontwikkelingen voordoen, dat deze al eerder dan die zes jaar in de praktijk merkbaar zijn en invloed hebben op de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Gelet hierop heeft de Europese Commissie in haar richtsnoeren gesteld dat het niet volstaat om eenmalig, op een vastgesteld moment na de invoering van de beroepsreglementering, een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Voor een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn acht de Europese Commissie het daarom essentieel dat er een praktisch systeem van tussentijdse monitoring wordt ingericht.

---

[74] Voor meer toelichting bij deze aanwijzingsbevoegdheid in de Wet BIG wordt verwezen naar paragraaf 7.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en pagina 275 e.v. van de artikelsgewijze toelichting.

In lijn met de richtsnoeren van de Europese Commissie, regelt dit wetsvoorstel dan ook dat beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid in principe eenmaal tussentijds, ieder derde jaar, een rapport uitbrengen over de ontwikkelingen die het betreffende beroep kort gezegd (kunnen) raken en effect kunnen hebben op de evenredigheid van reeds vastgestelde bepalingen. Dat rapport wordt in ieder geval uitgebracht aan de partij die ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling verricht. Indien dat niet de betrokken bewindspersoon is, wordt het rapport tevens aan de verantwoordelijke bewindspersoon verzonden.

In beide situaties, dus ongeacht of de evenredigheidsbeoordelingen door een onafhankelijk orgaan worden verricht of door de betrokken bewindspersoon, kan het rapport, gelet op de aard van de ontwikkelingen waarover wordt gerapporteerd, voor het onafhankelijke orgaan respectievelijk de verantwoordelijke Minister aanleiding vormen om tussentijds, dus ook eerder dan zes jaar na vaststelling, opnieuw een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Ook daarvan dient vervolgens weer een verslag te worden opgemaakt, met daarin een advies.

c) Systematiek monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling

De richtlijn schrijft dus voor dat de lidstaten na de vaststelling van nieuwe of gewijzigde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereglementeerde beroepen beperken, controleren of deze bepalingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij moeten zij naar behoren rekening houden met de ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende bepalingen hebben voorgedaan.[75] Er is aldus een doorlopende verplichting voor de opsteller van beroepsreglementering om bij te houden of de vastgestelde regel evenredig blijft: de monitoringsverplichting. De invulling van deze monitoringsverplichting wordt overgelaten aan de lidstaten, zij het dat de Europese Commissie in haar richtsnoeren en ook in het kader van de inbreukprocedure wel expliciet kaders heeft meegegeven waarbinnen deze monitoringsverplichting zou moeten worden vormgegeven om op correcte wijze uitvoering te geven aan deze richtlijnverplichting.

Tegen deze achtergrond is er in de eerste plaats voor gekozen om in ieder geval elke zes jaar een evenredigheidsbeoordeling te laten uitvoeren ten aanzien van reeds vastgestelde bepalingen. Reden hiervoor is dat doorgaans in principe pas na verloop van zes jaar daadwerkelijk zichtbaar of merkbaar wordt hoe de betreffende beperkende bepaling in de praktijk is «geland», wat de effecten zijn van de bepaling zelf en hoe deze zich verhouden tot de ontwikkelingen die zich sinds vaststelling hebben voorgedaan.

Zoals ook in paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting is aangegeven, heeft de Europese Commissie duidelijk gemaakt, dat een eenmalige evenredigheidsbeoordeling of een evenredigheidsbeoordeling eens in de vijf of zes jaar na vaststelling van de beperkende voorschriften onvoldoende wordt geacht. Benadrukt is dat er een systeem moet zijn op grond waarvan tussentijds met de nodige regelmaat nagegaan wordt of er ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende voorschriften. Daarbij wordt het van belang geacht dat als die ontwikkelingen aanleiding geven tot een evenredigheidsbeoordeling, een dergelijke beoordeling ook daadwerkelijk plaatsvindt en dat hiertoe ook een concrete verplichting bestaat. Het

[75] Artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

wordt blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie geen goede praktijk geacht indien aan de regelgevende autoriteit zelf de discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om te bepalen of en wanneer een dergelijke toetsing moet plaatsvinden.

Er dient een systeem te zijn dat ertoe strekt dat met de nodige frequentie wordt gecontroleerd of er wellicht ontwikkelingen zijn die de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende voorschriften aantasten. In haar richtsnoeren, die zijn vastgesteld nadat het kabinet had gereageerd op de ingebrekestelling, oppert de Europese Commissie verschillende vormen van «permanent toezicht», waarbij ook de optie wordt vermeld om te kiezen voor een verplichte verslagperiode omtrent relevante ontwikkelingen van «ten minste om de twee jaar». In een dergelijk systeem zou er dus om de twee jaar verslag moeten worden gedaan of op enigerlei andere wijze gerapporteerd moeten worden omtrent relevante ontwikkelingen die de evenredigheid van beperkende voorschriften zouden kunnen raken. Gelet op het aanzienlijke verschil tussen de toegezegde zes jaar wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling, de door de Europese Commissie geopperde twee jaar voor tussentijdse monitoring van ontwikkelingen, en de mogelijke uitvoeringslasten die een monitoringsfrequentie van twee jaar zou kunnen meebrengen, is ervoor gekozen om als onderdeel van de monitoringsverplichting elke drie jaar te bezien of ontwikkelingen met betrekking tot het gereglementeerde beroep al eerder aanleiding geven tot het uitvoeren van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Bijvoorbeeld omdat technologische ontwikkelingen het niet langer noodzakelijk maken om bepaalde beroepsactiviteiten voor te behouden aan houders van specifieke beroepskwalificaties. Een dergelijk rapport moet ook worden uitgebracht als in dat jaar een vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden. Dat rapport kan dan voor die beoordeling gebruikt worden.

Een alternatief voor deze systematiek van rapportage in dezelfde jaren was geweest dat de rapportage steeds had moeten plaatsvinden precies drie jaar na inwerkingtreding of wijziging van de bepaling. Indien die lijn echter gevolgd zou zijn, zou de betreffende beroepsorganisatie in beginsel ieder kalenderjaar te maken kunnen krijgen met rapportageverplichtingen, en dan ook nog meermaals per jaar, afhankelijk van de precieze inwerkingtredingsdatum van de beperkende bepaling. Deze aanpak zou het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken (het eerstvolgende verplichte rapportagemoment kan per bepaling immers per jaar en per maand verschillen). Dit past niet bij het streven naar een werkbare implementatie van de verplichtingen die volgen uit de Proportionaliteitsrichtlijn en zou daardoor ook een effectieve naleving van de monitoringsverplichting kunnen ondermijnen. Door te werken met vaste rapportagemomenten (in vaste rapportagejaren) voor alle beperkende bepalingen, wordt dit zo overzichtelijk mogelijk gehouden. Uiteraard geldt nog wel dat de beroepsorganisatie per beperkende bepaling moet nagaan wanneer moet worden aangesloten bij de driejaarlijkse rapportagecyclus en in welke van de vaste jaren binnen die cyclus dus ten aanzien van die bepaling gerapporteerd moet worden. Het departement kan zich vervolgens ook beter instellen op eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen die op basis van de monitoringsrapporten in die vaste rapportagejaren mogelijk noodzakelijk blijken te zijn.

In de voorgestelde systematiek moeten de opstellers van beroepsregelementering met tussenpozen van drie jaar voor beperkende bepalingen die na 30 juli 2020 zijn vastgesteld of gewijzigd, controleren of het tijd is voor:
– een verplichte «periodieke evenredigheidsbeoordeling» (zie stap 2 in figuur 2), hetgeen het geval zal zijn indien het zes jaar geleden is dat de laatste evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden; dan wel

– een «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling» op basis van een monitoringsrapport, hetgeen het geval zal zijn indien het drie jaar geleden is dat de laatste periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden en er blijkens het monitoringsrapport intussen ontwikkelingen zijn die aanleiding geven om opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

De verplichtingen gelden zowel voor bestaande beperkende bepalingen (welke zijn ingevoerd na 30 juli 2020, maar vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet) en bepalingen die na inwerkingtreding van deze wijzigingswet worden vastgesteld of gewijzigd. In de artikelsgewijze toelichting worden deze twee categorieën regels respectievelijke «oude bepalingen» en «nieuwe bepalingen» genoemd. Ten aanzien van alle beperkende bepalingen die tussen 30 juli 2020 en inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld of gewijzigd, geldt dat er in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een monitoringsrapport moet worden uitgebracht. De hiervoor beschreven driejaarlijkse rapportagecyclus vangt aan in ditzelfde jaar. Voor de specifieke uitwerking hiervan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijzondere wetten.

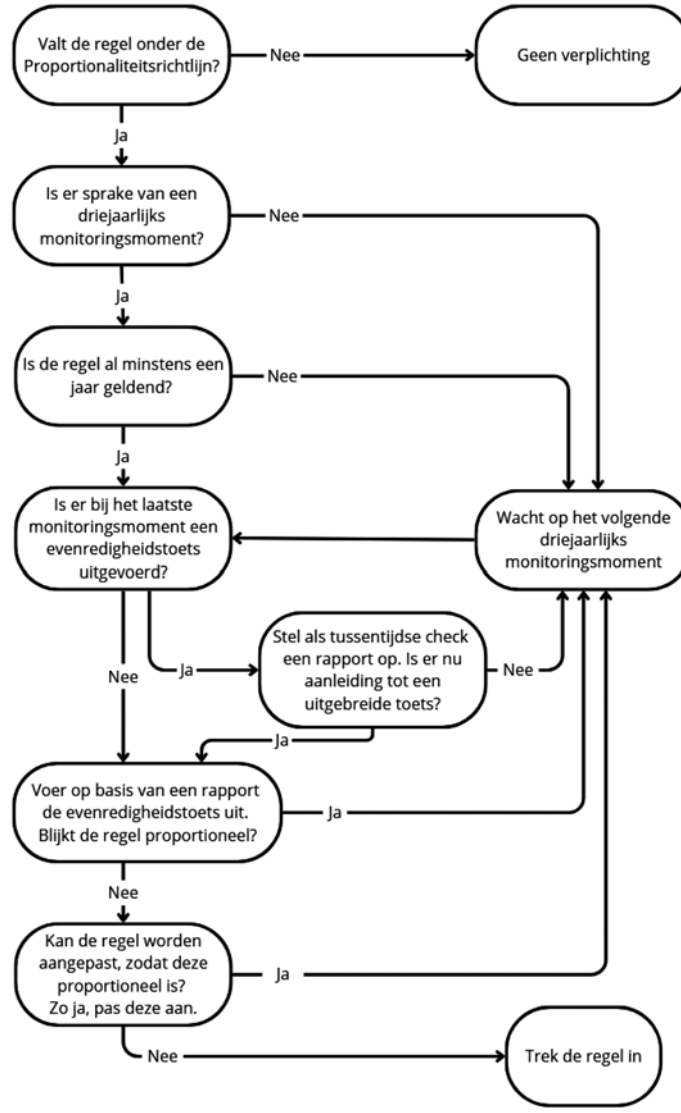
Het monitoren van ontwikkelingen (via een monitoringsrapport) en daarbij de controle of er reden is tot het verrichten van een tussentijdse of vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling gebeurt elke drie jaar en wordt gecoördineerd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met de vakdepartementen. De betreffende bewindspersonen blijven immers primair verantwoordelijk voor de naleving van de richtlijnverplichtingen op hun eigen beleidsterrein, zowel met betrekking tot beperkende beroepsreglementering op rijksniveau[76] als met betrekking tot de beperkende beroepsreglementering die wordt opgesteld door beroepsorganisaties waaraan zij regelgevende bevoegdheid hebben toegekend. Beperkende beroepsreglementering die kort (minder dan een jaar) voor een driejaarlijks monitoringsmoment is vastgesteld of gewijzigd, hoeft op dat moment niet te worden meegenomen. Dat hoeft pas in het eerste daarop volgende vaste rapportagejaar te worden gedaan. De gedachte daarachter is dat bij het opstellen van nieuwe maatregelen en bij het opstellen van significante wijzigingen van bestaande regels een «ex ante evenredigheidsbeoordeling» zal hebben plaatsgevonden, conform de richtlijnverplichtingen. Daarom wordt voorgesteld om de monitoringsverplichting alleen voor te schrijven voor nieuwe of gewijzigde maatregelen die ten tijde van het driejaarlijkse monitoringsmoment al minstens een jaar gelden. Dit voorkomt onnodige lastendruk.

Dit betekent concreet voor beroepsorganisaties met zelfstandige regelgevende bevoegdheid dat zij in kaart brengen welke van hun regels onder de monitoringsverplichting vallen volgens de stappen als toegelicht in de beslisboom onder paragraaf 3.5.a. Dit geldt alleen voor beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn; andere regels van de beroepsorganisaties worden niet geraakt door dit wetsvoorstel. Eens in de drie jaar zullen de beroepsorganisaties volgens de systematiek in onderstaande beslisboom (figuur 2) een rapport moeten uitbrengen over relevante ontwikkelingen ten aanzien van vastgestelde beperkende regels, en moeten bekijken welke van die regels daarnaast eventueel ook op evenredigheid getoetst moeten worden. Dat laatste zou het geval kunnen zijn indien ofwel dat jaar het vaste zesjaarlijkse periodieke beoordelings-

[76] De monitoringsverplichting met betrekking tot beroepsreglementering op het niveau van de rijksoverheid volgt uit het Beleidskompas en de Aanwijzingen voor de regelgeving en maakt geen deel uit van dit wetsvoorstel.

moment is, ofwel (indien dat niet het vaste zesjaarlijkse beoordelingsmoment is) omdat het monitoringsrapport daartoe aanleiding geeft.

Figuur 2: beslisboom monitoring evenredigheid



Recente regels (die op het monitoringsmoment niet al minstens een jaar gelden) gaan, zoals genoemd, niet mee in deze exercitie. Hiervoor hoeft op dat moment geen rapport te worden opgesteld en er hoeft nog geen beoordeling te worden uitgevoerd.

Voor de overige regels die na 30 juli 2020 zijn vastgesteld of gewijzigd, moet zoals aangegeven elke drie jaar een rapport over eventuele ontwikkelingen worden uitgebracht en moet daarnaast simpelweg worden bijgehouden of er bij het laatste monitoringsmoment – dat wil normaal gesproken zeggen drie jaar eerder – een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden. Het kan daarbij gaan om een «periodieke evenredigheidsbeoordeling» (na zes jaar) of een «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling» (na drie jaar, vanwege een specifieke aanleiding gelegen in het monitoringsrapport). Het is ook mogelijk dat voor een nieuwe of gewijzigde regel geldt dat de laatste evenredigheidsbeoordeling de «ex ante

evenredigheidsbeoordeling» was, tijdens het opstellen. Indien een van deze drie gevallen zich op het vorige monitoringsmoment heeft voorgedaan, moeten de beroepsorganisaties op het eerstvolgende monitoringsmoment slechts nagaan of er relevante ontwikkelingen zijn ten aanzien van het betreffende beroep die de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen kunnen beïnvloeden, en daarbij de check uitvoeren of die ontwikkelingen aanleiding geven tot het uitvoeren van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt weergegeven in het monitoringsrapport. Is er geen aanleiding voor die tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, dan is er pas drie jaar later bij het eerstvolgende monitoringsmoment sprake van een verplichte (zesjaarlijke) periodieke evenredigheidsbeoordeling. Omgekeerd geldt daarom logischerwijs dat wanneer er bij het laatste monitoringsmoment slechts een rapport is uitgebracht over de ontwikkelingen en er geen inhoudelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden, dat het dan tijd is voor een verplichte periodieke evenredigheidsbeoordeling.

Met uitzondering van regels die afkomstig zijn van de NOvA en de NBA, voert het verantwoordelijke ministerie deze beoordeling uit. Voorafgaand aan deze beoordeling stelt de beroepsorganisatie conform de verplichting om elke drie jaar een rapport op te stellen, steeds een rapport met de relevante ontwikkelingen op, dat als basis dient voor de beoordeling. Als blijkt dat de regel gelet op de omstandigheden op dat moment niet evenredig is aan het beoogde doel, dan zal de beroepsorganisatie de regel moeten aanpassen. De verantwoordelijke Minister zal in zijn verslag van de evenredigheidsbeoordeling aangeven wat er naar zijn oordeel met de betreffende bepaling moet gebeuren (bijvoorbeeld aanpassen of schrappen). Als de aanpassing er niet voor kan zorgen dat de regel evenredig wordt, dan moet de beroepsorganisatie de regel in beginsel intrekken (als dat ook volgt uit het advies van de bewindspersoon en de beroepsorganisatie geen aanleiding ziet tot gemotiveerd afwijken van het advies). In dat geval is de regel immers niet verenigbaar met Europees recht. Als uit de evenredigheidsbeoordeling blijkt dat een regel nog steeds evenredig is aan het beoogde doel of als een regel daartoe wordt aangepast, en de regel blijft verder ook ongewijzigd, dan hoeft conform de hierboven beschreven systematiek pas zes jaar later weer een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden uitgevoerd. Na drie jaar wordt uiteraard wel weer een check gedaan, aan de hand van in een rapport beschreven eventuele nieuwe ontwikkelingen, of een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling nodig is.

3.6. Verhouding tot andere wetgeving

3.6.1. Europees recht

Beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid zullen moeten beoordelen of voorgenomen nieuwe of gewijzigde regelgeving binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn valt. Het is evenwel denkbaar dat voorgenomen maatregelen geen beroepsreglementering in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties betreffen. In dat geval blijven zij buiten het bereik van de Proportionaliteitsrichtlijn, zij vormen geen «beperking» in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn.[77] Het kan ook voorkomen dat de beperkende bepalingen om andere redenen niet binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Zoals al aangegeven in paragraaf 3.3.c van het algemeen deel, kan het bijvoorbeeld zijn dat er sprake is van dwingende EU-regelgeving die strekt tot invoering van de betreffende beperkende bepalingen, waarbij de lidstaat geen keuze wordt gelaten omtrent de wijze van implementatie. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Proportionali-

[77] Zie artikel 2, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

teitsrichtlijn is deze richtlijn in dat geval niet van toepassing, en dus ook niet de verplichting tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling ter zake.
Voor sommige specifieke beroepen geldt dan dus in feite een *lex specialis*, in de vorm van die dwingende EU-regelgeving. Daarbij kan worden gedacht aan de Richtlijn over de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart of de verordeningen waarbij de beroepseisen voor piloten geregeld worden,[78] die direct effect hebben. In dergelijke gevallen verplicht de EU-wetgever om bepaalde specifieke beroepsreglementering in te voeren, zonder daarbij verdere keuze te laten aan de lidstaten dan het volledig en naar de letter invoeren of toepassen van die regelgeving. In zulke gevallen is de Proportionaliteitsrichtlijn logischerwijs niet van toepassing.[79]Lidstaten maken immers niet uit eigen beweging een afweging tussen nationale publieke belangen en de Europese marktvrijheden die zij moeten verantwoorden. Die afweging heeft de EU-wetgever reeds gemaakt.
Toch kan dan uit hoofde van primair of secundair EU-recht (dus anders dan op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn) alsnog een verplichting bestaan om de evenredigheid van dergelijke beperkende maatregelen te onderbouwen. Ter volledigheid wordt hieronder het bredere rechtskader geschetst.

De Proportionaliteitsrichtlijn is geen op zichzelf staande EU-wetgeving. Beroepsbeoefenaren op wie nationale of Europees geharmoniseerde beroepsreglementering van toepassing is, zijn dienstverrichters in de zin van het VWEU. De regels die binnen de EU zijn vastgesteld om het vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging te faciliteren, zijn op de economische activiteit die deze dienstverrichters uitoefenen, van toepassing. De secundaire EU-wetgeving is een uitwerking van de hoofdstukken 2 en 3 van titel IV van het VWEU. Alleen indien de betreffende secundaire wetgeving niet van toepassing is, vormen deze verdragsbepalingen de terugvaloptie voor toetsing aan het EU-recht van nationale maatregelen die diensten en vestiging betreffen.[80]

Eisen die niet vallen onder de Richtlijn Beroepskwalificaties, vallen ook niet onder de Proportionaliteitsrichtlijn. Wel is het mogelijk dat op deze eisen andere Europeesrechtelijke voorschriften van toepassing zijn. Mogelijk is bijvoorbeeld andere sectorspecifieke EU-regelgeving van toepassing op de uitoefening van of de toegang tot die specifieke beroepen.

Daarnaast kan meer ten algemene richtlijn 2006/123/EG (hierna: de Dienstenrichtlijn)[81] van toepassing zijn. Artikel 15, tweede lid onderdeel d, van de Dienstenrichtlijn voorziet bijvoorbeeld specifiek in de situatie dat een eis omtrent de vestiging van de beroepsbeoefenaar wordt geïntroduceerd, maar die eis valt niet onder de Richtlijn Beroepskwalificaties. Niettemin moet ook dan, conform het eigen proportionaliteitstoetsingsin-

---

[78] Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen (PbEU 2011, L 311).
[79] Artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.
[80] Hierbij moet specifiek gedacht worden aan de artikelen 45 49 van het VWEU, zoals de Europese Commissie ook heeft verduidelijkt (zie richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 10, noot 10).
[81] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

strument dat in die betreffende EU-regelgeving is opgenomen[82], worden beoordeeld of specifieke nationale bepalingen niet disproportioneel zijn.[83] Dergelijke vereisten moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.[84] Op deze manier wordt de wijze waarop de lidstaten publieke belangen beschermen, afgewogen tegen de marktvrijheden die het VWEU garandeert.

De Proportionaliteitsrichtlijn is een uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel dat aan het recht van vrij verkeer ten grondslag ligt, waarbij de Proportionaliteitsrichtlijn specifiek is gericht op de gereglementeerde beroepen en de beperkende bepalingen die binnen het toepassingsbereik van de Richtlijn Beroepskwalificaties vallen.

3.6.2. Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
Voor de goede orde wordt nog gewezen op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (hierna: Wet NErpe). Die wet geeft de rijksoverheid een aantal instrumenten om de naleving van Europese regelgeving te bevorderen door alle organen en instanties waarvoor de lidstaat Nederland door onder meer instellingen van de EU kan worden aangesproken als deze organen en instanties het EU-recht niet naleven.
De Wet NErpe kent onder meer de volgende instrumenten:

1. de bevoegdheid voor de verantwoordelijke Minister tot het geven van een bijzondere aanwijzing, onder meer wanneer een publieke entiteit niet of niet naar behoren voldoet aan Europeesrechtelijke verplichtingen;
2. een sluitstuk op deze aanwijzing waarmee de verantwoordelijke Minister, als een gegeven aanwijzing niet wordt opgevolgd, maatregelen kan nemen om zelf te voorzien in datgene waarop de aanwijzing gericht was.

Vanwege het ingrijpende karakter van deze instrumenten moet hiermee zorgvuldig worden omgegaan. Uitgangspunt van de Wet NErpe is daarom dat de betrokken Minister de instrumenten pas hanteert nadat is gebleken dat met de bestaande beleidsmatige instrumenten niet het gewenste resultaat wordt bereikt. Ten aanzien van onder meer decentrale overheden geldt uitdrukkelijk als uitgangspunt dat het voorgestelde instrumentarium alleen kan worden ingezet als het generieke toezichtsinstrumentarium, waaronder ook schorsing en vernietiging, geen oplossing voor het probleem biedt[85]. Hiermee gaat de Wet NErpe ten aanzien van die instanties uit van het primaat van dat generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht, zoals geregeld in de Grondwet en de organieke wetgeving. Dit betekent dat bij een schending van het Europees recht door een dergelijke instantie voorrang wordt gegeven aan de generieke

---

[82] Een dergelijke eigenstandige toetsing die vervat is in andere EU-regelgeving, zoals in de Dienstenrichtlijn, kan wel anders uitwerken dan de evenredigheidstoets onder de Proportionaliteitsrichtlijn. Zo kent de Dienstenrichtlijn in vergelijking met de Proportionaliteitsrichtlijn slechts een limitatief aantal rechtvaardigingsgronden (zie bijvoorbeeld artikel 15, derde lid, en artikel 16 van de Dienstenrichtlijn).

[83] Zie in dat kader ook artikel 3, eerste lid, onderdeel d, Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt («Dienstenrichtlijn»).

[84] Doordat andere Europeesrechtelijke instrumenten ook in een eigen proportionaliteitstoets kunnen voorzien en in dat verband bijvoorbeeld ook slechts een limitatief aantal rechtvaardigingsgronden kennen, werkt deze toets onder de Dienstenrichtlijn anders uit (zie bijvoorbeeld artikel 15, derde lid, en artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn).

[85] Zie artikel 2, vierde lid, van de Wet NErpe en Kamerstukken II, 2009/10, 32 157, nr. 3 (p. 3 en paragraaf 6).

toezichtinstrumenten uit de betreffende organieke wetten waarbij die instantie is ingeregeld.

Hoewel de beroepsorganisaties waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft geen decentrale overheden betreffen, kennen vrijwel alle bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel gewijzigd worden, reeds het vernietigingsinstrument[86]. Gelet op het zeer ingrijpende karakter van de Wet NErpe, het beginsel van voorrang in de Wet NErpe voor toepassing van het generieke toezichtsinstrumentarium (zoals het vernietigingsinstrument), alsook gelet op het belang om bij implementatie zoveel mogelijk aan te sluiten op het in een wet reeds bestaande instrumentarium[87], is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de bestaande vernietigingsbevoegdheid (beperkt) te verruimen om een deugdelijke en effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn te borgen.

Waar nodig, wordt daarom voorgesteld om de bestaande vernietigingsbevoegdheid ook te laten gelden voor eenmaal vastgestelde beperkende bepalingen die op basis van een evenredigheidsbeoordeling onevenredig zijn bevonden, maar die door de betreffende beroepsorganisatie niettemin onverkort in stand worden gelaten.

Daarmee wordt effectief aangesloten op het in de diverse bijzondere wetten reeds bestaande vernietigingsinstrument en wordt de terughoudendheid in acht genomen die nodig is ten aanzien van de toepassing van de Wet NErpe. De Wet NErpe blijft hiermee het uiterste middel dat ingezet kan worden om de naleving van Europese regelgeving te borgen.

4. Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving

4.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel richt zich specifiek op beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid. Nederland kent al diverse beroepsorganisaties die een regelgevende bevoegdheid hebben: de eerdergenoemde NOvA (advocaten), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de NBA (accountants), de Nederlandse loodsencorporatie (NLc), de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP), de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (KNMT), de Federatie van Gezondheidszorgpsychologen en Psychotherapeuten (FGzPt) en de vereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN). Het is echter niet uitgesloten dat in de toekomst nog nieuwe beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheden tot stand worden gebracht of dat beroepsorganisaties dergelijke regelgevende bevoegdheid verkrijgen.

Beoefenaars van gereglementeerde beroepen verlenen belangrijke dienstverlening in onze samenleving. Deze beroepsbeoefenaren beschikken over specifieke expertise die afnemers van hun diensten nodig

[86] Een uitzondering hierop is de Wet BIG. Die wet kent geen vernietigingsinstrument, hetgeen samenhangt met het feit dat de regelgevende beroepsorganisaties in de zin van artikel 14 van de Wet BIG geen openbare lichamen zijn in de zin van artikel 134 van de Grondwet (anders dan de andere beroepsorganisaties binnen dit wetsvoorstel). Daarom is in de Wet BIG geen vernietigingsbevoegdheid opgenomen, maar is, in aansluiting op het bestaande systeem, aangesloten op het in die wet bestaande aanwijzingsinstrument. Dat instrument is met het oog op de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn (beperkt) verruimd. Zie hieromtrent de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, elfde lid (nieuw), van de Wet BIG.

[87] Aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aansluiting bij bestaande instrumenten).

hebben. De afnemers van de diensten vertrouwen ook op die expertise. Met het oog op dat maatschappelijk belang moet een beroepsorganisatie waarborgen bieden voor de deskundigheid en betrouwbaarheid bij het uitoefenen van die werkzaamheden door deze beroepsbeoefenaren.

Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, dienen organisaties ten aanzien van hun vereisten die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep beperken, een toelichting met passende mate van detail op te stellen en de bepalingen bij totstandkoming te consulteren onder eenieder (artikelen 4, derde lid, en 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn). Vervolgens dienen die vereisten overeenkomstig de Proportionaliteitsrichtlijn te worden beoordeeld op evenredigheid. Die beoordeling moet zowel worden verricht voorafgaand aan het vaststellen ervan (*ex ante*), als periodiek na vaststelling (*ex post*).[88] Daarbij moet ook worden gezorgd dat die vereisten non-discriminatoir zijn (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en gerechtvaardigd uit hoofde van algemeen belang (artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn).

Om dat te borgen, strekt dit wetsvoorstel ten eerste tot wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (hierna: Algemene wet). Die wet ziet op erkenning van beroepskwalificaties, en is ingevoerd ter implementatie van de Beroepskwalificatierichtlijn, waarmee de Proportionaliteitsrichtlijn zoals hierboven aangegeven, nauw verband houdt. Gelet op het voorwerp van de Algemene wet en de strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn, wordt de implementatie van die richtlijn in de eerste plaats vormgegeven in de Algemene wet. Van toepasselijkheid van de implementatiebepalingen in de Algemene wet is echter geen sprake, indien dit bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (zie het voorgestelde artikel 30d, eerste lid, van de Algemene wet).

Daarnaast is ervoor gekozen om de Proportionaliteitsrichtlijn te implementeren via de op die beroepsorganisaties betrekking hebbende bijzondere wetten. Door deze aanpak kan namelijk in elke bijzondere wet recht worden gedaan aan de daarin voorkomende bijzonderheden qua opzet en structuur van de wet zelf, en qua bevoegdheden, organen en benamingen die zich bij elk van de beroeporganisaties met regelgevende bevoegdheid voordoen. Dit vergroot de duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de diverse organen van de beroepsorganisatie in het kader van de Proportionaliteitsrichtlijn. Bovendien draagt het feit dat de implementatie ten aanzien van de betreffende regelgevende beroepsorganisaties in deze bijzondere wetten zelf plaatsvindt, bij aan het bewustzijn bij deze beroepsorganisaties van hun precieze verplichtingen vanuit de richtlijn. De integrale implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn in deze bijzondere wetten dient daarmee de effectieve implementatie en deugdelijke uitvoering van deze richtlijn. Goede borging van de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn vergt een zo nauw mogelijke aansluiting op de systematiek binnen elk van deze organisaties, en dus wijziging van elk van deze bijzondere wetten.

Met dit wetsvoorstel worden dan ook, naast de Algemene wet de volgende wetten gewijzigd: de Advocatenwet (Aw), Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw), de Wet op het notarisambt (Wna), de Wet op het accountantsberoep (Wab) en de Loodsenwet (Lw). Ook de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) wordt via dit wetsvoorstel gewijzigd. De structuur van de Wet BIG leent zich echter niet voor het integraal opnemen van de verplichtingen voortvloeiend uit de Proportionaliteitsrichtlijn. Daarom is er ten aanzien van die wet voor gekozen om

[88] Dit betreft een omzetting van artikel 4, lid 1 (*ex ante*) en lid 6 (*ex post*), juncto artikel 7 (evenredigheid), van de Proportionaliteitsrichtlijn.

enkel bepaalde essentiële verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn in de Wet BIG zelf te implementeren, en, voor zover die implementatie niet goed in de structuur van de Wet BIG ingepast kan worden, voor het overige de Algemene wet van toepassing te laten zijn. De Wet BIG verwijst op onderdelen dan ook uitdrukkelijk naar de artikelen van de Algemene wet die ten aanzien van de regelgevende beroepsorganisaties onder de Wet BIG van toepassing zijn (naast de implementatiebepalingen die als zodanig in de Wet BIG zelf zijn opgenomen). Zie verder de artikelsgewijze toelichting van dit wetsvoorstel ten aanzien van de wijziging van de Wet BIG.

Hoewel de wijze waarop de Proportionaliteitsrichtlijn in de kern dus in de Algemene wet en in de diverse bijzondere wetten is geborgd, redelijk vergelijkbaar is, kent elke bijzondere wet uiteraard een eigen systematiek en opzet en vergt inpassing van de nieuwe verplichtingen steeds een gerichte afweging. Hieronder wordt dan ook ten aanzien van de Algemene wet en de diverse bijzondere wetten besproken hoe de richtlijn hierin is geïmplementeerd en waarin dit mogelijk verschilt ten opzichte van andere wetten. Een gedetailleerde toelichting bij de wijzigingsbepalingen volgt in de artikelsgewijze toelichting. Anders dan gebruikelijk, bevat de artikelsgewijze toelichting daarom een hogere mate van detail. Daarvoor is gekozen om voor elk van de beroepsorganisaties op een overzichtelijke wijze, per wet, te duiden wat de achtergrond is bij de voor hun praktijk relevante verplichtingen.

4.2. Wijziging Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties

Zoals ook uit de voorgaande paragraaf valt af te leiden, zijn de implementatiebepalingen in de Algemene wet vooralsnog vooral van belang voor de beroepsorganisaties die momenteel op grond van de Wet BIG beperkende regelgeving tot stand kunnen brengen ten aanzien van beroepsbeoefenaren met een wettelijk erkende specialistentitel.

Daarnaast is de Algemene wet ook van belang voor toekomstige gevallen waarin een beroepsorganisatie regelgevende bevoegdheid verkrijgt ten aanzien van een gereglementeerd beroep (in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties). Dit geldt met name in de situaties waarin implementatie in de betreffende bijzondere wet waaraan een beroepsorganisatie haar regelgevende bevoegdheid ontleent, niet goed mogelijk blijkt, vanwege bijvoorbeeld de opzet en structuur van die bijzondere wet. Dat speelt dus in ieder geval al ten aanzien van de huidige Wet BIG (op basis waarvan ook weer nieuwe beroepsorganisaties een erkende specialistentitel zouden kunnen verkrijgen), maar iets dergelijks zou zich ook kunnen voordoen bij een in een bijzondere wet gereguleerde bestaande beroepsorganisatie (zonder regelgevende bevoegdheid) die in de toekomst via die bijzondere wet (alsnog) regelgevende bevoegdheid krijgt toebedeeld.

Indien een bijzondere wet in voorkomend geval dus niet (integraal) voorziet of qua structuur niet goed kan voorzien in de noodzakelijke bepalingen ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn, zijn de implementatiebepalingen die in de Algemene wet zijn opgenomen van toepassing ten aanzien van (regelgeving van) die beroepsorganisaties met (toekomstige) regelgevende bevoegdheid. Daarmee is de inachtneming van de Proportionaliteitsrichtlijn hoe dan ook geborgd.

Omgekeerd geldt dat indien en voor zover een dergelijke bijzondere wet betreffende regelgevende beroepsorganisatie zelf wel voorziet in de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn (zoals het geval is in de wetten die via dit wetsvoorstel gewijzigd worden), de betreffende implementatiebepalingen in de Algemene wet niet van toepassing zijn.

Een daartoe strekkende bepaling wordt in de Algemene wet zelf opgenomen (zie artikel 30d, eerste lid, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop).

De Algemene wet omvat – zowel ten aanzien van regelgevende beroepsorganisaties met een onafhankelijk orgaan, als ten aanzien van beroepsorganisaties van welke de regelgeving ministeriële goedkeuring behoeft – via dit wetsvoorstel alle bepalingen die noodzakelijk zijn voor een deugdelijke implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn. Zo introduceert dit wetsvoorstel in die wet onder meer de verplichting dat de ex ante evenredigheidsbeoordeling conform de Proportionaliteitsrichtlijn wordt uitgevoerd. Ook introduceert het de verplichting tot monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van vastgestelde beperkende maatregelen. De voorgestelde implementatieverplichtingen in de Algemene wet zijn van toepassing, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Die situatie doet zich nu in ieder geval voor wat betreft de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het notarisambt, de Wet op het accountantsberoep en de Loodsenwet, en deels zoals aangegeven ook wat betreft de Wet BIG.

4.3. Wijziging van de Advocatenwet

De Advocatenwet regelt onder andere de toegang tot het beroep advocaat, de rechten en plichten van advocaten, het toezicht op advocaten, het tuchtrecht en de organisatie van de beroepsorganisatie Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en die van de raden van de orde in de arrondissementen. Krachtens artikel 17 van de Advocatenwet is de NOvA aangewezen als een publiekrechtelijk lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De NOvA heeft de bevoegdheid om verordeningen en daarop gebaseerde regels uit te vaardigen die bindend zijn voor haar leden. Deze regelgeving bevat vereisten over de onderwerpen genoemd in artikel 28, tweede lid van de Advocatenwet, zoals eisen ter bevordering van de vakbekwaamheid. Het college van afgevaardigden stelt de verordeningen vast en bij verordening kan worden bepaald dat een bepaald orgaan eventuele nadere regels mag vaststellen. Deze besluiten kunnen alleen achteraf bij koninklijk besluit worden vernietigd (zie artikel 30 van de Advocatenwet). In verband met de onafhankelijkheid van de advocatuur speelt de bewindspersoon geen enkele rol in de procedure tot vaststelling van een verordening.

In de Advocatenwet is voor de organisatie van de NOvA onder meer voorzien in een onafhankelijke raad van advies, die voor de meerderheid moet bestaan uit leden die geen advocaat zijn (zie artikel 32a van de Advocatenwet). De raad van advies adviseert de algemene raad (dagelijks bestuur van de NOvA) over voorgestelde verordeningen. Via het wetsvoorstel wordt bepaald dat ook krachtens verordening vast te stellen regels, die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperken, aan de raad van advies moeten worden voorgelegd. Als het gaat om beperkende ontwerpregelgeving, mag ingevolge dit wetsvoorstel niet van dit advies worden afgeweken, tenzij hiervoor een deugdelijke motivering vanuit de NOvA wordt aangevoerd.

Om in Nederland het beroep van advocaat te mogen uitoefenen is inschrijving op het tableau verplicht (artikel 1 Advocatenwet). Het tableau is het register waar advocaten worden ingeschreven en dat wordt beheerd door de NOvA. Regels die middels verordeningen door de NOvA worden gesteld aan inschrijving tot het tableau kunnen daarom een beperkend effect hebben voor de toegang tot het beroep voor beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten.

In overeenstemming met de Europese wetgeving biedt de Advocatenwet reeds verschillende mogelijkheden voor gekwalificeerde advocaten uit EU-lidstaten om in Nederland te werken. Erkenning van beroepskwalificaties uit andere EU-landen omvat mogelijk het afleggen van een proeve van bekwaamheid, zoals vastgesteld in de Richtlijn Beroepskwalificaties (zie ook artikel 2, vierde lid, Advocatenwet). Hiervoor moet een aanvraag worden ingediend bij de algemene raad van de NOvA. Incidenteel optreden onder de »home title» is toegestaan onder specifieke voorwaarden, terwijl permanente vestiging onder dezelfde titel registratie op het tableau vereist. Na drie jaar daadwerkelijk praktijk te hebben gehouden in Nederland kunnen advocaten uit andere lidstaten worden ingeschreven als Nederlands advocaat. Dergelijk incidenteel optreden is geen voorwerp van dit wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen aangebracht in diverse artikelen van paragraaf 3 (betreffende de Nederlandse orde van advocaten, van de orden in de arrondissementen, en van haar organen) van de Advocatenwet. Hierbij worden ten aanzien van de NOvA onder meer de verplichtingen tot het verrichten van een ex ante evenredigheidsbeoordeling, monitoring, periodieke evenredigheidsbeoordeling en tussentijdse evenredigheidsbeoordeling ingevoerd. Deze wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting in detail besproken.

De ex ante evenredigheidsbeoordelingen en de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen worden in het wetsvoorstel belegd bij de raad van advies. Dit onafhankelijke orgaan adviseert uit hoofde van het huidige artikel 32a van de Advocatenwet over (ontwerp)verordeningen. Daarbij dient de raad van advies ook de impact van nieuwe regels op buitenstaanders te betrekken. Om die reden is dit orgaan mede daarom ook het meest geschikt om zorg te dragen voor het verrichten van de verplichte, onafhankelijke evenredigheidsbeoordelingen. De monitoringsrapportages over eventuele ontwikkelingen die relevant zijn voor deze beroepsgroep moeten volgens dit wetsvoorstel worden opgesteld door de algemene raad. Dit orgaan wordt daartoe het meest gekwalificeerd geacht (zie verder de artikelsgewijze toelichting op de Advocatenwet).

4.4. Wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet

De gerechtsdeurwaarder speelt een belangrijke rol in het functioneren van de rechtsstaat. Een belangrijke voorwaarde om een rechtsstaat goed te laten functioneren is namelijk dat er recht wordt gedaan. Dat betekent dat afspraken en verplichtingen worden nagekomen, en dus ook dat rekeningen worden betaald. Gerechtsdeurwaarders zorgen ervoor dat (contractuele) afspraken worden nagekomen. De gerechtsdeurwaarder voert wettelijke taken uit. Het gaat hierbij om de bij Gerechtsdeurwaarderswet geregelde ambtshandelingen (artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet). Daarnaast kan een gerechtsdeurwaarder ook buitenwettelijke taken verrichten. Die activiteiten vallen niet onder de geldende beroepsreglementering.

De toegang tot het beroep van gerechtsdeurwaarder is in Nederland bij wet geregeld in de Gerechtsdeurwaarderswet. De gerechtsdeurwaarder wordt bij koninklijk besluit benoemd en moet voldoen aan een aantal wettelijke voorwaarden. De systematiek voor benoeming is grotendeels gelijk aan die van het notarisambt. Het register voor gerechtsdeurwaarders wordt beheerd door het bestuur van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet (artikel 56 Gerechtsdeurwaarderswet) en heeft op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet als taak de goede beroepsuitoefening en de vakbekwaamheid van haar leden te

bevorderen. Zij kan daartoe via verordeningen en krachtens verordening vast te stellen nadere regels vereisten stellen in aanvulling op de wettelijke voorwaarden. De belangrijkste organisatieonderdelen van de KBvG zijn het bestuur, de ledenraad en de Algemene Ledenvergadering (ALV).

De eisen die worden gesteld aan de toegang tot en de uitoefening van het beroep volgen uit de Gerechtsdeurwaarderswet en de daaruit afgeleide verordeningen en nadere regels als vastgesteld door de daartoe bevoegde organen van de KBvG. Een beroepsbeoefenaar uit een andere lidstaat kan een aanvraag doen bij de KvBG voor de erkenning van zijn of haar beroepskwalificaties. Voor het ambt van gerechtsdeurwaarders geldt in tegenstelling tot notarissen geen uitzondering op de Richtlijn Beroepskwalificaties en de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit betekent dat beide richtlijnen onverkort van toepassing zijn op vereisten die de toegang tot en de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder (kunnen) beperken.[89]

Aangezien in de organisatie van de KBvG niet is voorzien in een onafhankelijk orgaan, maar de Gerechtsdeurwaarderswet een stelsel kent op grond waarvan ontwerpregelgeving ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon, wordt met dit wetsvoorstel de vereiste evenredigheidsbeoordeling voor nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn neergelegd bij de verantwoordelijke bewindspersoon. Via dit wetsvoorstel wordt het bestuur van de KBvG onder meer verplicht om iedere drie jaar een rapport uit te brengen aan de verantwoordelijke bewindspersoon, waarin ontwikkelingen worden vermeld die samenhangen met de betreffende beperkende bepalingen.

4.5. Wijziging van de Wet op het notarisambt

De voorgestelde wijziging van de Wet op het notarisambt betreft het beroep van kandidaat-notaris, niet het beroep van notaris. De notaris vervult in Nederland een bijzondere functie. De notaris wordt bij overheidsbesluit benoemd en verschaft als onafhankelijk en onpartijdig adviseur door het regelen en vastleggen van rechtsverhoudingen en het formaliseren van wilsverklaringen zekerheid en bescherming in het rechtsverkeer. De Richtlijn Beroepskwalificaties is niet van toepassing op bij overheidsbesluit benoemde notarissen.[90] Zij zijn expliciet uitgezonderd van het toepassingsbereik. Daardoor vallen notarissen en toegevoegd notarissen ook buiten het bereik van de Proportionaliteitsrichtlijn. Kandidaat-notarissen zijn daarentegen in beginsel niet uitgezonderd omdat zij niet bij overheidsbesluit zijn benoemd, tenzij zij zijn belast met waarneming. Een waarnemer kan naar gelang de ervaring zware of lichte waarnemingen verrichten.[91]

De verschillen tussen het beroep van (toegevoegd) notaris en het beroep van kandidaat-notaris vallen kort gezegd als volgt te duiden. Notarissen worden benoemd bij koninklijk besluit, toegevoegd notarissen worden toegevoegd bij ministerieel besluit. Voordat een (toegevoegd) notaris wordt benoemd of toegevoegd, moet hij of zij kandidaat-notaris zijn geweest en ten minste zes jaar ervaring hebben opgedaan in het notariaat.[92] De (toegevoegd) notaris mag akten ondertekenen. De

---

[89] Zie hierover verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel III, onderdelen B en C (wijziging artikelen 5, onderdeel b, en 25, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet).
[90] Artikel 2, vierde lid, en overweging 41 van de Richtlijn Beroepskwalificaties.
[91] Artikel 29 van de Wet op het notarisambt.
[92] Artikel 31 van de Wet op het notarisambt.

kandidaat-notaris doet dezelfde werkzaamheden als de notaris, maar heeft geen tekenbevoegdheid. De toegevoegd notaris en kandidaat-notaris zijn beiden in dienst bij een notaris en voeren dus geen eigen onderneming. Een kandidaat-notaris is niet per se een notaris in opleiding. De kandidaat-notaris kan er ook voor kiezen om als kandidaat-notaris te blijven werken onder een notaris en om niet de beroepsopleiding te volgen. Kandidaat-notaris is daarom in de regel ieder individu die de notariële universitaire opleiding heeft afgerond en op een notarissenkantoor werkt.[93]

Om de functie van notaris met soms verstrekkende rechtsgevolgen adequaat te kunnen vervullen, zijn bij wet- en regelgeving[94] nadere vereisten aan de deskundigheid en de beroepsuitoefening van de notaris gesteld. Zo wordt van de notaris verlangd dat hij in zijn werkzaamheden een hoge mate van zorgvuldigheid betracht en hij zich in alle gevallen strikt onafhankelijk en onpartijdig opstelt. Op deze manier wordt getracht het publieke belang van rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te borgen.[95] Het beroep is daarom gereglementeerd. Deze bijbehorende vereisten vallen evenwel, gelet op de bovengenoemde expliciete uitzondering, buiten het bereik van de Richtlijn beroepskwalificaties en daarmee ook buiten het bereik van de Proportionaliteitsrichtlijn. Vereisten die daarentegen specifiek kandidaat-notarissen betreffen – en dus geen betrekking hebben op notarissen – kunnen wel binnen het bereik van deze richtlijnen vallen.

Het beroep van notaris in den brede is in Nederland geregeld bij of krachtens de Wet op het notarisambt (Wna) en via verordeningen en nadere regels die vanuit de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) als beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid zijn vastgesteld. Hierin zijn onder meer regels opgenomen over de toegang tot en de uitoefening van het notarisambt.

De KNB is in artikel 60 van de Wet op het notarisambt aangewezen als openbaar lichaam en beheert in Nederland het register voor het notariaat. Uit artikel 61 van de Wna volgt dat de KNB tot taak heeft de bevordering van een goede beroepsuitoefening door de leden en van hun vakbekwaamheid. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer en het aanzien van het notarisambt. Bij verordening worden beroeps- en gedragsregels van de leden van de KNB vastgesteld. Bij of krachtens verordening kunnen tevens regels worden gesteld betreffende de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De vereisten die de KNB bij of krachtens verordeningen stelt aan kandidaat-notarissen kunnen een beperkend effect hebben voor beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten. Hiervan kan in algemene zin volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie sprake zijn als er bepaalde activiteiten worden voorbehouden aan een groep beroepsbeoefenaars, zoals in dit geval kandidaat-notarissen.

Om als notaris in Nederland te kunnen worden benoemd is vereist dat wordt voldaan aan de eisen die artikel 6 van de Wna stelt. Beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten kunnen voor de erkenning van hun beroepskwalificaties een aanvraag indienen bij de KNB. De KNB kan na het beoordelen van de toegestuurde informatie over reeds gevolgde opleidingen, bekwaamheden en beroepservaring besluiten dat een proeve van bekwaamheid nodig is voordat tot erkenning kan worden besloten. Bijvoorbeeld indien blijkt dat er wezenlijke verschillen zijn tussen het

[93] Artikel 1 van de Wet op het notarisambt.
[94] Hierbij kan het dus zowel gaan om regelgeving vanuit de rijksoverheid als regelgeving vanuit de KNB zelf.
[95] Memorie van toelichting bij Wet op het notarisambt van 12 december 2008.

vereiste niveau van de opleiding of als de duur van de opleiding één jaar of meer korter is dan verlangd. Erkenning van beroepskwalificaties stelt de migrerende beroepsbeoefenaar in Nederland in staat werkzaamheden als kandidaat-notaris te verrichten onder dezelfde voorwaarden als gelden voor kandidaat-notarissen met Nederlandse kwalificaties.

De KNB heeft een bestuur, een ledenraad, een algemene ledenvergadering en afdelingen in elk arrondissement (zogeheten ringen). Omdat bij de inrichting van de organisatie van de KNB niet is voorzien in een onafhankelijk orgaan, maar de Wna een stelsel kent op grond waarvan ontwerpregelgeving ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon, wordt in dit wetsvoorstel onder meer geregeld dat de bewindspersoon verantwoordelijk is voor het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling conform de Proportionaliteitsrichtlijn van nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris beperken. Het bestuur van de KNB wordt op zijn beurt op grond van dit wetsvoorstel verplicht om de bewindspersoon iedere drie jaar na vaststelling van een (beperkende) bepaling een rapport te sturen over relevante ontwikkelingen die de evenredigheid van eerder vastgestelde bepalingen kunnen raken. Daarbij dient het bestuur eveneens een inschatting te geven van de evenredigheid van de eerder vastgestelde bepalingen.

4.6. Wijziging van de Wet op het accountantsberoep

De accountant draagt bij aan vertrouwen in het maatschappelijk verkeer. Gebruikers van financiële verslagen moeten ervan uit kunnen gaan dat het oordeel van de accountant betrouwbaar is. Het beroep van accountant is daarom bij wet gereglementeerd. Uitsluitend degene die ingeschreven staat in het accountantsregister, is bevoegd de titel van registeraccountant of accountant-administratieconsulent te dragen. Tevens zijn alleen zij gerechtigd zich accountant te noemen. Deze titelbescherming vormt een waarborg voor de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de persoon die accountantswerkzaamheden verricht. De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van accountants (NBA) is in de Wet op het accountantsberoep aangewezen als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Voorts volgt uit de Wab dat de NBA beheerder is van het accountantsregister. Daarnaast kan de NBA via verordeningen of krachtens verordening vast te stellen regels besluiten nemen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant reguleren en mogelijk beperken.

Ingevolge de Wab kent de NBA een ledenvergadering, een bestuur, een voorzitter, ledengroepen, en een bureau. De Wab kende tot op heden, anders dan elk van de andere bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel gewijzigd worden, noch een systeem waarbij ontwerpregelgeving ter goedkeuring aan de Minister van Financiën moet worden voorgelegd, noch een onafhankelijk adviesorgaan dat ingevolge de Wab over ontwerpregelgeving vanuit de NBA adviseert. Om in het licht van artikel 4, vijfde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn niettemin te kunnen borgen dat evenredigheidsbeoordelingen op objectieve en onafhankelijke wijze worden verricht, wordt met dit wetsvoorstel een onafhankelijke raad van advies ingesteld, die verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van de ingevolge de Proportionaliteitsrichtlijn verplichte voorafgaande en periodieke evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van beperkende bepalingen. Deze raad van advies dient (ter borging van de onafhankelijkheid) voor de meerderheid te bestaan uit leden die geen accountant zijn.

Met de instelling van een raad van advies wordt aangesloten bij de systematiek zoals die geldt bij de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). De NOvA kent al geruime tijd een onafhankelijke raad van advies. Deze zal, net als bij de thans de voorgestelde raad van advies bij de NBA, de evenredigheidsbeoordeling op grond van de richtlijn uitvoeren. Net als de NOvA is de NBA een zelfstandige wettelijke beroepsorganisatie met eigen verordenende bevoegdheden. Bovendien geldt net als voor het beroep van advocaat dat onafhankelijke oordeelsvorming een essentieel onderdeel is van de werkzaamheden van accountants. In lijn daarmee benadrukt de regering de eigen verantwoordelijkheid van de NBA voor het vaststellen van evenredige beroepsregels. Bij de keuze voor de inrichting van de evenredigheidsbeoordeling is ook de invoering van een ministeriële goedkeuringsbevoegdheid overwogen. Hiervan is echter afgezien, omdat de ministeriële goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van verordeningen van de NBA in 2019 in het kader van lastenvermindering is komen te vervallen.[96] De daaraan ten grondslag liggende belangenafweging geldt thans nog steeds. Gelet ook op de hiervoor genoemde zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de NBA, ligt het daarom niet in de rede de ministeriële goedkeuringsbevoegdheid opnieuw te introduceren voor de evenredigheidsbeoordeling.

Het bestuur legt een ontwerpvoorstel voor een beperkende verordening of een beperkend nader voorschrift voor aan de raad van advies ter advisering over de evenredigheid van die maatregel. De raad van advies kan niet afzien van advisering en verricht de ex ante evenredigheidsbeoordeling conform het bepaalde in de Wet op het accountantsberoep. Het bestuur verwerkt het advies in het voorstel voor de verordening dat aan de ledenvergadering wordt voorgelegd of in het nader voorschrift. Indien wordt afgeweken van het advies dient dat deugdelijk te worden gemotiveerd in de toelichting bij de verordening.[97]

Na inwerkingtreding van een nieuwe of gewijzigde bepaling brengt de het bestuur iedere drie jaar een rapport uit aan de raad van advies over de relevante ontwikkelingen die samenhangen met de beperkende bepalingen. Iedere zes jaar dient de raad van advies opnieuw te beoordelen of een beperkende bepaling nog steeds evenredig is. De verantwoordelijke bewindspersoon ontvangt de rapportages van de ontwikkelingen en de verslagen van de verrichte periodieke en, in voorkomend geval, tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen.

4.7. Wijziging van de Loodsenwet

Het loodsenberoep vervult in Nederland een belangrijke maatschappelijke functie. Met de veelheid en complexiteit aan waterwegen die Nederland kent, leveren loodsen een belangrijke bijdrage aan het publieke belang om zeeschepen vlot en veilig door, in of uit een haven te loodsen. Daarnaast leveren de loodsen samen met alle andere dienstverleners in de haven een bijdrage aan de omzet van de maritieme sector die een substantieel deel uitmaakt van de Nederlandse economie. Het is daarom van belang dat het kwalitatief hoge niveau van loodsdienstverlening voor zeeschepen in Nederland wordt geborgd.

Kapiteins van zeeschepen zijn wettelijk verplicht om tijdens de vaart op scheepvaartwegen die deel uitmaken van een zeehavengebied, gebruik te maken van de diensten van een loods. Dit volgt uit artikel 10 van de Scheepvaartverkeerswet. Enkel registerloodsen die staan ingeschreven in het openbaar loodsenregister van de Nederlandse Loodsencorporatie zijn

[96] Kamerstukken II 2018/19, 35 117, nr. 3, p. 12.
[97] Voor een uitgebreidere weergave wordt hier verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

bevoegd om loodsdiensten te verlenen op loodsplichtige scheepvaartwegen. Dit volgt uit de Loodsenwet. De Loodsenwet bevat onder meer vereisten over de voorwaarden voor inschrijving in het register en over de uitoefening van het beroep van registerloods.

De Nederlandse Loodsencorporatie (NLc) is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet (artikel 6 Loodsenwet) en bestaat uit de gezamenlijke loodsen die in het register staan ingeschreven. Binnen de nationale loodsencorporatie zijn er vier regionale loodsencorporaties met een eigen bestuur, waarvan de voorzitter zitting neemt in de algemene raad van de nationale corporatie. De algemene raad van de NLc bestaat uit de voorzitter en de voorzitters van de regionale corporaties. De algemene raad heeft vooral als taak om de beroepsopleiding en beroepsuitoefening te bevorderen. Ook stelt zij ontwerpen op van verordeningen die door de ledenvergadering moeten worden vastgesteld. De ledenvergadering kan de algemene raad of het bestuur van een regionale corporatie bij verordening de bevoegdheid verlenen om nadere voorschriften op te stellen. Registerloodsen zijn voor de uitoefening van hun beroep onderworpen aan tuchtrechtspraak als het gaat om enig handelen of nalaten dat een behoorlijk registerloods niet betaamt of om overtreding van de vereisten die bij verordeningen of nadere voorschriften door de algemene raad of ledenvergadering zijn vastgesteld. Handhaving van de verordeningen geschiedt door het tuchtcollege loodsen.

Aangezien in de organisatie van de NLc niet is voorzien in een onafhankelijk orgaan, maar de Loodsenwet wel een stelsel kent op grond waarvan bepaalde ontwerpregelgeving ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon, wordt in het wetsvoorstel geregeld dat verordeningen of nadere voorschriften die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods beperken, moeten worden goedgekeurd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit geldt in aanvulling op de goedkeuringsregeling die voor bepaalde verordeningen al is opgenomen in artikel 4 van de Loodsenwet. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat beoordeelt eerst de evenredigheid van de beoogde beperkende bepalingen conform de vereisten in de Proportionaliteitsrichtlijn, voordat een besluit wordt genomen over goedkeuring van de betreffende verordening of het nadere voorschrift. De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van de aard en de effecten van de beperking in kwestie.

4.8. Wijzigingen van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg

De Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) waarborgt de kwaliteit van gezondheidszorg in Nederland. Daarnaast beschermt die wet patiënten tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen van zorgverleners. Voor sommige beroepen moeten zorgverleners zich inschrijven in het BIG-register om in Nederland actief te kunnen zijn. De beroepen die onder de Wet BIG vallen, worden onderverdeeld in drie groepen volgens hun wettelijke artikelnummer. Zogenoemde «artikel 3-beroepen» hebben een wettelijk beschermde beroepstitel, moeten zich registreren in het BIG-register en vallen onder het tuchtrecht. Het gaat hierbij om de beroepen apotheker, arts, fysiotherapeut, gezondheidszorgpsycholoog, klinisch technoloog, orthopedagoog-generalist, *physician assistant*, psychotherapeut, tandarts, verloskundige en verpleegkundige. Deze beroepen worden ook wel basisberoepen genoemd. Daarnaast zijn er de «artikel 36a-beroepen» (zogenoemde experimenteerberoepen) en de «artikel 34-beroepen» (beroepen met een beschermde opleidingstitel), die voor dit wetsvoorstel niet relevant zijn.

De beroepsbeoefenaren die ingeschreven staan in het BIG-register (als basisberoep) kunnen zich ook specialiseren. Op grond van artikel 14 van de Wet BIG is het mogelijk dat de Minister op aanvraag van een beroepsorganisatie die aan bepaalde criteria moet voldoen, een specialistentitel als wettelijk erkende specialistentitel aanmerkt. De Minister gaat uitsluitend over tot wettelijke erkenning als dat wenselijk is ter bevordering van de goede uitoefening van de individuele gezondheidszorg. Voor vijf van de artikel 3-beroepen bestaan wettelijk erkende specialismen: apotheker,[98]arts,[99] gezondheidszorgpsycholoog,[100] tandarts[101] en verpleegkundige[102]. Die mogelijkheid tot wettelijke erkenning van een specialistentitel bestaat indien een organisatie van beoefenaren van een artikel 3-beroep, voor de inschrijving van beroepsbeoefenaren die een bijzondere deskundigheid hebben verworven met betrekking tot de uitoefening van een deelgebied van hun beroep, een specialistenregister heeft en daaraan een titel is verbonden. Een aanvraag tot een wettelijk erkende specialistentitel kan alleen worden gedaan vanuit een organisatie die aan de in artikel 14 van de Wet BIG genoemde voorwaarden voldoet. Een van de voorwaarden is dat vanuit de beroepsorganisatie bepaalde vereisten worden vastgesteld, onder meer met betrekking tot de eisen die gesteld worden aan de inschrijving als specialist en aan de erkenning van opleidingsinstellingen respectievelijk opleiders, voor een specialisme. De beroepsorganisaties die op grond van artikel 14 van de Wet BIG een wettelijk erkende specialistentitel hebben verkregen, en van welke organisaties de beperkende regelgeving daarmee ook binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn is gaan vallen, zijn de KNMG, de KNMP, de KNMT, de FGzPt en de V&VN.

Dit wetsvoorstel ziet in ieder geval op deze organisaties, maar zal ook relevant zijn voor beroepsorganisaties die op grond van artikel 14 van de Wet BIG in de toekomst een wettelijk erkende specialistentitel verkrijgen ten aanzien van de beroepen waarop die organisaties zien. Net als bij de beroepsorganisaties voor de overige beroepen die in deze memorie worden behandeld, geldt dat de beroepsreglementering die van deze organisaties afkomstig is, onder het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn en daarmee dit wetsvoorstel kunnen vallen. Deze organisaties kunnen namelijk vereisten stellen die de toegang tot of de uitoefening van de beroepen met een wettelijk erkende specialistentitel beperken. De opzet en structuur van de Wet BIG wat betreft deze beroepsorganisaties is anders dan die onder de andere bijzondere wetten die in dit wetsvoorstel aan de orde komen. Wel kent artikel 14 van de Wet BIG, net als diverse andere bijzondere wetten, een systeem op grond waarvan ministeriële instemming vereist is ten aanzien van bepaalde regelgeving vanuit bepaalde organen van de beroepsorganisatie. Daarom wordt onder meer voorgesteld dat ook regelgeving die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep waarop de beroepsorganisatie ziet, beperkt, ter instemming moet worden voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon. In het verlengde daarvan wordt ook geborgd dat de betrokken bewindspersoon de ex ante, periodieke en eventueel tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen zal uitvoeren. Voor de monitoring zal het orgaan dat daartoe binnen de beroepsorganisatie gekwalificeerd wordt geacht, moeten zorgdragen.

---

[98] Wettelijk erkende specialistentitels zijn openbaar apotheker en ziekenhuisapotheker.
[99] Wettelijk erkende specialistentitels zijn bijvoorbeeld KNO-arts en maag-darm-leverarts.
[100] Voorbeeld van een wettelijk erkende specialistentitel is klinisch psycholoog.
[101] Wettelijk erkende specialistentitels zijn kaakchirurg en orthodontist.
[102] Wettelijk erkende specialistentitels zijn verpleegkundig specialist algemene en geestelijke gezondheidszorg.

Vanwege de opzet en systematiek binnen de Wet BIG, die als gezegd afwijkt van die in de diverse andere bijzondere wetten binnen dit wetsvoorstel, blijken de diverse implementatiebepalingen niet onverkort in dat systeem te passen. Voor zover implementatiebepalingen geheel of gedeeltelijk niet als zodanig in de Wet BIG zijn opgenomen, zijn de betreffende implementatiebepalingen die via dit wetsvoorstel in de Algemene wet worden opgenomen, van toepassing (waarnaar in de Wet BIG duidelijkheidshalve ook uitdrukkelijk wordt verwezen)[103]. Hieronder wordt geschetst welke regelgevende organen van beroeporganisaties (colleges) zullen moeten nagaan of de vereisten die zij vaststellen of wijzigen binnen het bereik van dit wetsvoorstel vallen, ter context worden ook de registers en bijbehorende registratiecommissies genoemd.

Het specialistenregister voor apothekers wordt beheerd door de Specialisten Registratie Commissie (SRC) van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP). De SRC fungeert als toezichthouder op de kwaliteit van de vervolgopleidingen tot openbaar apotheker en tot ziekenhuisapotheker. De SRC bestaat uit twee kamers: één voor de ziekenhuisfarmacie (SRC-ZF) en één voor de openbare farmacie (SRC-OF). Het Centraal College (CC) specialismen farmacie stelt conform artikel 14 van de Wet BIG regels met betrekking tot de registratie als specialist en de erkenning van opleiders, opleidingsinstellingen en opleidingsinstituten voor een specialisme. Het CC bestaat uit gewone leden met een besluitvormende stem en adviseurs. De gewone leden zijn (apotheker)specialisten en apothekers in opleiding tot specialist.

Het specialistenregister artsen wordt beheerd door de Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (RGS) van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG). De RGS toetst periodiek of artsen en opleidingen aan de regels van het College Geneeskundige Specialismen (CGS) voldoen. Dit college stelt conform artikel 14 van de Wet BIG regels vast voor de opleidingen, de erkenning van opleidingen en opleiders en de periodieke (her)registratie van specialisten. In het CGS zitten artsen en bestuurders, die zijn voorgedragen door beroeps- en brancheorganisaties.

Het specialistenregister gezondheidspsychologen wordt beheerd door de Commissie Registratie en Toezicht (CRT) van de Federatie van Gezondheidspsychologen en Psychotherapeuten (FGzPt). De CRT besluit over de inschrijving, periodieke registratie en herintreding van specialisten maar ook over de doorhaling van een registratie. Het College Specialismen Gezondheidszorgpsycholoog en Psychotherapeut (CSGP) stelt conform artikel 14 van de Wet BIG regels op voor de opleiding, periodieke registratie en herintreding voor de specialismen van de Gezondheidszorgpsycholoog en Psychotherapeut. De leden van het CGSP zijn deskundig op het gebied van de opleiding en de registratie van basisberoepen en specialismen. Zij zijn voorgedragen door beroepsverenigingen van de vier psy-beroepen en diverse brancheorganisaties.

Het specialistenregister tandartsen wordt beheerd door de Registratiecommissie Tandheelkundige Specialismen (RTS) van de KNMT, de beroepsorganisatie van tandartsen, orthodontisten en kaakchirurgen in Nederland. De RTS is belast met het uitvoeren van en het houden van toezicht op de regelgeving van het College Tandheelkundige Specialismen (CTS). Deze regelgeving heeft conform artikel 14 van de Wet BIG betrekking op de opleidingen, opleiders en de opleidingsinrichtingen voor tandarts-specialisten en de eisen voor periodieke registratie. Van de acht leden van de RTS zijn vier leden orthodontist en vier leden kaakchirurg.

[103] Zie verder de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijzigingen van de Wet BIG.

Het specialistenregister verpleegkundigen wordt beheerd door de Registratiecommissie Specialismen Verpleegkunde (RSV) van het Verpleegkundig Specialisten Register, een verzamelnaam voor de twee wettelijke registers van verpleegkundig specialisten die zijn ingesteld op basis van artikel 14 van de Wet BIG. De RSV is opgericht met het doel om de kwaliteit van de specialistische beroepsuitoefening te bevorderen en te bewaken. De RSV ziet erop toe dat de opleidingen het vereiste niveau hebben en dat geregistreerde verpleegkundig specialisten voldoen aan de eisen van de Wet BIG en de regelgeving die door het College Specialismen Verpleegkunde (CSV) is vastgesteld. Het College is een orgaan van de Beroepsvereniging Verzorgenden Verpleegkundigen (V&VN) dat zich bezighoudt met beleid en regelgeving voor opleiding en registratie van verpleegkundig specialisten. De leden en adviserend leden zijn verpleegkundig specialist (in opleiding), opleider of nemen deel vanuit één van de brancheorganisaties, de KNMG en het wetenschappelijk onderwijs.

5. Regeldruk

De te verwachten regeldrukeffecten van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, worden in deze paragraaf kwantitatief en kwalitatief beschreven. ATR heeft ten opzichte van de conceptversie enkele verbeteringen in de regeldrukberekening en toelichting aanbevolen (zie paragraaf 7). Deze aanbevelingen zijn hieronder in de tekst verwerkt. Het wetsvoorstel implementeert de Europeesrechtelijke verplichtingen die voor beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid volgen uit de Proportionaliteitsrichtlijn. De Europese Commissie heeft in aanloop naar de richtlijn een effectbeoordeling uitgevoerd, waarin de verschillende beleidsopties en de regeldrukgevolgen daarvan zijn geanalyseerd.[104] Uitkomst hiervan was een juridisch bindend instrument (richtlijn) met een procedureel kader dat onder meer bestaat uit verplichtingen tot het verrichten van een ex ante evenredigheidsbeoordeling en een periodieke beoordeling van beperkende regelgeving na vaststelling, raadpleging van belanghebbende partijen en vereisten om de objectiviteit en onpartijdigheid van de evenredigheidsbeoordeling te waarborgen.

Naast eenmalige kennisnamekosten, is er sprake van bedrijfsvoeringskosten voor beroepsorganisaties met zelfstandige regelgevende bevoegdheden als gevolg van de verplichte ex ante en periodieke monitoring en evenredigheidsbeoordelingen. Naar de aard van de Proportionaliteitsrichtlijn heeft het wetsvoorstel geen directe regeldrukeffecten voor ondernemers en burgers. De verplichtingen in dit wetsvoorstel zijn immers vooral van belang voor overheden en beroepsorganisaties die nieuwe vereisten invoeren, of bestaande vereisten wijzigen, die de toegang tot gereglementeerde beroepen, of de uitoefening daarvan, beperken. De vereisten die aan beroepsbeoefenaars worden gesteld moeten – net als de situatie hiervoor – evenredig zijn, maar die toetsing moet in gevolge dit wetsvoorstel op transparantere wijze gaan plaatsvinden.

De groep van beroepsorganisaties met een regelgevende bevoegdheid is beperkt. Momenteel hebben in totaal tien organisaties een dergelijke zelfstandige regelgevende bevoegdheid. Het aantal professionals of leden dat bij deze organisaties is ingeschreven of aangesloten loopt sterk uiteen. Ook het aantal potentieel beperkende vereisten of verordeningen die door deze organisaties worden ingesteld verschilt per beroepsorganisatie. Voor het berekenen van de regeldrukkosten wordt daarom uitgegaan van

[104] Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, SWD(2016)463 final, p. 38–53.

bandbreedtes op basis van de tijdsbestedingstabel en de tabel met standaarduurtarieven die is opgenomen in het Handboek Meting Regeldrukkosten. Het ligt voor de hand dat de uurtarieven per beroepsorganisatie kunnen verschillen en hoger kunnen liggen. Bij de uitvraag hiernaar en consultatie van de betreffende beroepsorganisaties zijn er desgevraagd echter geen concretere inschattingen ontvangen die een verdere precisering mogelijk maken.

5.1. Eenmalige kennisname

Beroepsorganisaties zullen tijd nodig hebben voor het doornemen van dit nieuwe wettelijke kader om de impact hiervan op de eigen organisatie te kunnen bepalen. Niet iedere professional zal van dit wetsvoorstel kennis moeten nemen. Het gaat voornamelijk om de professionals die betrokken zijn bij het besturen van de beroepsorganisatie. Gelet op de soort organisaties waar het wetsvoorstel betrekking op heeft, zullen de betrokken professionals daarom naar verwachting vooral uit hoogopgeleide managers bestaan.[105] Voor de kosten per uur is voor deze professionals uitgegaan van een gemengd uurtarief (€ 57), gebaseerd op de tarieven voor leidinggevenden en managers, hoogopgeleide medewerkers en administratief personeel, conform het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Het aantal professionals dat per beroepsorganisatie bij de leiding en het bestuur is betrokken varieert. Gemiddeld genomen wordt hier uitgegaan van ongeveer 30 tot 40 professionals, die een directe betrokkenheid hebben bij de leiding over de beroepsorganisatie. De bij de beroepsorganisatie aangesloten professionals worden daar dus niet bij ingerekend. De tijd die de betreffende professionals kwijt zijn aan kennisname van dit wetsvoorstel en de bijbehorende verplichtingen die volgen uit de Proportionaliteitsrichtlijn zal naar schatting variëren van minimaal 4 uur tot maximaal 8 uur (gemiddeld 6 uur). Over het geheel leidt dit wetsvoorstel daarmee per organisatie tot maximaal € 18.240 aan eenmalige kennisnamekosten en in totaal maximaal € 182.400 voor de tien beroepsorganisaties die in dit wetsvoorstel zijn omschreven.

Het aantal uren dat nodig is voor verdiepende kennisname van het wetsvoorstel ligt naar verwachting hoger voor de professionals die binnen de organisatie verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van de ex ante en periodieke evenredigheidsbeoordelingen. Immers, deze personen zullen ook de relevante inhoudelijke aspecten (als opgenomen in artikelsgewijze toelichting) goed moeten kunnen doorgronden en toepassen op potentieel beperkende bepalingen. Daarom is de verwachting dat deze verdiepende kennisname voor de betreffende professionals het dubbele aantal uren zal kosten vergeleken met eenmalige kennisname. Via een nog in te plannen training voor verantwoordelijke professionals van de betrokken organisaties kunnen de kosten voor (verdiepende) kennisname worden beperkt. Verwacht wordt dat de beroepsorganisaties geen externe juridische expertise in hoeven huren om geïnformeerd te worden over de regelgeving.

[105] Binnen de advocatuur liggen de verhoudingen beroepsgenoten en hoogopgeleide managers anders. Met uitzondering van het college van toezicht en de raad van advies bestaan de organen van de Nederlandse orde van advocaten en de raden van de orde in de arrondissementen uit advocaten.

5.2. Inrichting van de beroepsorganisatie ten behoeve van verplichtingen

Naar schatting zal de meerderheid van de beroepsorganisaties de processen met betrekking tot het vaststellen van verordeningen en andere besluiten in de ontwerpfase strakker moeten gaan organiseren. Zo moeten de organisaties bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de adviezen naar aanleiding van de evenredigheidsbeoordeling worden meegewogen bij vaststelling of wijziging van die verordeningen. Het inregelen van de verplichtingen kost een beroepsorganisatie naar verwachting 40 tot 60 uur (gemiddeld 50 uur) per beroepsorganisatie. Daarnaast is de verwachting dat, indien zij ervoor kiezen om via externe juridische diensten advies in te winnen, de beroepsorganisaties naar schatting € 10.000 tot € 20.000 (gemiddeld € 15.000) aan externe juridische diensten gaan besteden. De eenmalige kosten van het wijzigen van de organisatiestructuur komen daarmee uit op maximaal € 23.420 per organisatie en € 234.200 totaal voor de in dit wetsvoorstel genoemde organisaties. Hierbij wordt uitgegaan van hetzelfde gemengd uurtarief (€ 57) als in paragraaf 5.1, omdat het veelal dezelfde professionals zal betreffen.

Het wetsvoorstel voorziet, in overleg met de NBA, in de oprichting van een raad van advies, die zorg zal dragen voor onafhankelijke toetsing van NBA-regelgeving die beperkende bepalingen bevat. ATR heeft geadviseerd om de eenmalige regeldruk voor de oprichting van de raad van advies, overeenkomstig de rijksbrede methodiek, in beeld te brengen. Een aantal factoren maakt het aannemelijk dat deze kosten relatief beperkt kunnen blijven. Zo heeft de NBA aangegeven voor de oprichting geen extern juridisch advies te hoeven inwinnen. Ook heeft de organisatie in de recente praktijk ervaring met het opzetten van dergelijke organen. Het is bovendien voorstelbaar dat de NBA voor zover mogelijk zal zoeken naar synergieën binnen de organisatiestructuur. Naar verwachting zal de NBA verordeningen moeten opstellen of wijzigen, leden moeten werven, deze leden moeten benoemen en de werkwijze van de raad van advies juridisch moeten borgen. Voor de kosten per uur kan worden uitgegaan van een intern uurtarief (€ 54, respectievelijk € 39), gebaseerd op de tarieven voor een hoogopgeleide medewerker en administratief personeel, conform het Handboek Meting Regeldrukkosten. Gelet op het bovenstaande mag verwacht worden dat een bandbreedte van 40 tot 60 uur voor de hoogopgeleide medewerker en circa 4 uur voor administratieve ondersteuning volstaat. Dit komt neer op een kostenpost van maximaal € 2.316 tot € 3.396. Deze kosten worden eenmalig gemaakt, verspreid over grofweg het eerste halfjaar waarin de verplichtingen gaan gelden of gedurende eenzelfde periode in aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Indien het voor de oprichting van de raad van advies noodzakelijk is om de leden daarvan reeds te betrekken, is de inschatting dat er maximaal € 2.280 aan aanvullende kosten worden gemaakt (maximaal 5 personen, cumulatief 40 uur). Voor de kosten per uur is, net als hierboven, voor deze professionals uitgegaan van een gemengd uurtarief (€ 57), gebaseerd op de tarieven voor leidinggevenden en managers, hoogopgeleide medewerkers en administratief personeel, conform het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Een aantal van de bestaande beroepsorganisaties waarop dit wetsvoorstel van toepassing zal zijn, heeft op de eigen website reeds duidelijk vermeld hoe men kan reageren op conceptregelgeving die zij consulteren. In sommige gevallen is daar een webformulier voor beschikbaar, in andere gevallen is er een specifiek emailadres voor consultatie. Toch kan het zijn dat bestaande beroepsorganisaties – of organisaties die in de toekomst regelgevende bevoegdheid wordt toebedeeld – kosten maken om publieke consultatie mogelijk te maken. ATR heeft geadviseerd om de eenmalige regeldruk voor de inrichting van een digitaal systeem voor

zienswijzen, overeenkomstig de rijksbrede methodiek, in beeld te brengen. De hoogte van de kosten die beroepsorganisaties in dit verband zullen maken, is afhankelijk van de wijze waarop het contract met hun IT-leverancier is vormgegeven. Beroepsorganisaties kunnen capaciteit voor de benodigde inrichting van de eigen website ook zelf reeds in huis hebben. Redelijkerwijs kan evenwel worden verwacht dat kan worden volstaan met: een emailadres (gemiddeld ongeveer € 1 tot € 4 per maand) of de toevoeging van een eenvoudig webformulier (gemiddeld vanaf ongeveer € 70 per maand), aangevuld met een eenvoudig digitaal systeem om binnengekomen zienswijzen op te verwerken (gemiddeld ongeveer € 5 per maand).

5.3. Evenredigheid van beperkende bepalingen

Het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid inzake bestaande en nieuwe regelgeving die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep beperkt. Dit leidt ook voorafgaand aan de vaststelling van dergelijke beperkende bepalingen al tot regeldrukkosten, die kunnen worden uitgesplitst in drie categorieën.

Beroepsorganisaties moeten eerst voorafgaand aan vaststelling van nieuwe of wijziging van bestaande verordeningen of andersoortige besluiten beoordelen of de daarin opgenomen vereisten beperkend zijn en dus binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn en daarmee dit wetsvoorstel vallen. Op basis van de consultatie van dit wetsvoorstel is de verwachting dat er gemiddeld per beroepsorganisatie per jaar slechts een beperkt aantal (maximaal 10 tot 15) verordeningen of andersoortige besluiten worden vastgesteld of gewijzigd, die enkel gedeeltelijk (nieuwe) beperkende vereisten bevatten. Afhankelijk van de aard, inhoud en het aantal bepalingen, kost de beoordeling van die bepalingen (uitgaande van 3 uur per verordening) naar verwachting maximaal 30 tot 45 uur (gemiddeld 40 uur) per organisatie per jaar. Uitgaande van het eerdergenoemde uurtarief van € 57 komt dit neer op jaarlijkse kosten van gemiddeld € 2.280 per organisatie en € 22.800 totaal voor alle beroepsorganisaties (die vooralsnog onder dit wetsvoorstel vallen).

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat er sprake is van een beperkende bepaling, gelden er op grond van dit wetsvoorstel diverse verplichtingen voor beroepsorganisaties omtrent de onderbouwing en transparantie (zie hierover paragraaf 3.4.c) van die beperkende bepalingen. Voorafgaand aan vaststelling of wijziging van beperkende (ontwerp)bepalingen moeten beroepsorganisaties een gedegen onderbouwing opstellen. Die moet dusdanig gedetailleerd zijn dat op basis daarvan de naleving van het evenredigheidsbeginsel kan worden beoordeeld. De kosten die met een dergelijke onderbouwing gemoeid zijn worden geschat op 4 tot 8 uur (gemiddeld 6 uur) en € 342 (uitgaande van een uurtarief van € 57) per medewerker en bepaling. Uitgaande dat er maximaal vijf medewerkers (afhankelijk van de betreffende beroepsorganisatie) betrokken zullen zijn bij de onderbouwing komt dit neer op een gemiddelde kostenpost van € 1.710 per beperkende bepaling. Het is vooraf lastig te kwantificeren hoe vaak dit per organisatie voor zal komen. Voor de berekening van de regeldruk is daarom uitgegaan van het gemiddeld aantal verordeningen dat per organisatie per jaar wordt vastgesteld (maximaal 10 tot 15, zie hierboven). Uitgangspunt van deze regeldrukberekening is dat een kwart van de verordeningen die de betrokken beroepsorganisaties jaarlijks vaststellen beperkende vereisten kunnen bevatten, waar een gedegen onderbouwing en voorafgaande evenredigheidstoets voor is vereist. Dit komt volgens bovengenoemde systematiek neer op 2 tot 4 beperkende

bepalingen per jaar en een jaarlijkse kostenpost van maximaal € 3.420 tot € 6.840 per beroepsorganisatie.

Tenslotte moet voorafgaand aan vaststelling ofwel door de verantwoordelijke bewindspersoon ofwel door een onafhankelijk orgaan binnen de beroepsorganisatie beoordeeld worden of de beperkende bepalingen mede gelet op de onderbouwing ervan evenredig zijn. Wanneer deze ex ante evenredigheidsbeoordeling door de verantwoordelijke bewindspersoon wordt uitgevoerd, brengt dit geen extra regeldrukkosten met zich mee voor de beroepsorganisaties. Voor de NOvA en NBA is deze beoordeling echter belegd bij een onafhankelijk orgaan, wat met zich brengt dat er ook kosten gemoeid zijn met de beoordeling, en met het opstellen van het verslag van deze beoordeling. De verwachting is dat dit voor ieder van deze twee beroepsorganisaties neerkomt op maximaal 20 tot 30 uur (gemiddeld 25 uur) per beoordeling. Uitgaande van hetzelfde uurtarief als hierboven, worden de kosten hiervan daarom ingeschat op € 1.425 per beoordeling van een beperkende bepaling. Dit leidt bij 2 tot 4 beoordelingen per jaar tot een totaal aan maximale jaarlijkse kosten van € 2.850 tot € 5.700 per beroepsorganisatie met een onafhankelijk orgaan.

5.4. Periodieke evenredigheidsbeoordeling en monitoring

Uit het wetsvoorstel vloeien structurele kosten voort die verband houden met de verplichting om na vaststelling van een beperkende maatregel om de drie jaar te (blijven) voorzien in monitoring en periodieke beoordeling van de evenredigheid van die maatregel. Dat geldt zowel voor bestaande beperkende vereisten (welke zijn ingevoerd na 30 juli 2020, maar vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet[106]) en bepalingen die na inwerkingtreding van deze wijzigingswet worden vastgesteld. De monitoring vindt plaats in de vorm van driejaarlijkse verplichte rapporten, waarin door het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie beschreven moet worden of er relevante ontwikkelingen zijn voor de betreffende beroepsgroep, en zo ja, welke dit zijn en welke gevolgen dit naar inschatting van het opstellende orgaan van de beroepsorganisatie heeft voor de beperkende bepalingen waarop het rapport ziet. Daarbij geldt dat de beroepsorganisatie dergelijke informatie over relevante ontwikkelingen naar alle waarschijnlijkheid ook normaliter al vergaart en bijvoorbeeld gebruikt voor de jaarverslagen. Dit relativeert de omvang van de met het opstellen van het rapport gemoeide regeldruk. Bovendien geldt dat indien er in feite geen relevante ontwikkelingen zijn (en het is goed denkbaar dat er niet elke drie jaar dusdanige ontwikkelingen te melden zijn die daadwerkelijk relevant zijn voor de beroepsgroep), dit dan ook het enige is dat dan in het rapport hoeft te worden vermeld. De omvang van het rapport, en daarmee ook de tijd die nodig zal zijn voor het opstellen van een dergelijk rapport, is in dat geval heel beperkt.

Voor deze rapporten zijn de kosten lager dan de kosten voor de periodieke beoordeling van de evenredigheid. Zoals hierboven is toegelicht, gaat het in het eerstgenoemde geval om een inschatting of ontwikkelingen met betrekking tot het beroep in de voorgaande drie jaar aanleiding geven om een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Dat is een vrij eenvoudige exercitie. De bijbehorende kosten zullen naar verwachting dan ook relatief beperkt zijn. De periodieke beoordelingsverplichting daarentegen betreft een algehele herbeoordeling van de evenredigheid van de betreffende maatregel, die in de meeste gevallen evenwel niet door de beroepsorganisatie zelf maar door de verantwoordelijke Minister

[106] Periode tussen de inwerkingtreding van de Proportionaliteitsrichtlijn en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

wordt uitgevoerd. De beroepsorganisatie zal in dat geval dus geen extra kosten maken.

De evenredigheidsbeoordeling dient in ieder geval eens in de zes jaar periodiek te worden uitgevoerd of eerder indien uit het rapport blijkt dat eerdere herbeoordeling noodzakelijk is. Voor de berekening van de regeldruk wordt hier echter uitgegaan van één enkele herbeoordeling per zes jaar. Voor het driejaarlijkse rapport wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 8 tot 16 uur per beperkende bepaling en (bij uurtarief van € 57) een kostenpost van gemiddeld € 456 tot € 912. Voor de zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling wordt verwezen naar de berekeningen in paragraaf 5.3.[107] Uitgaande van dezelfde systematiek als onder paragraaf 5.3 betreft het slechts een beperkt aantal bepalingen waarvoor een rapportageverplichting geldt en nog minder bepalingen die uitgebreider dienen te worden geëvalueerd. De verwachting is immers dat de bepalingen evenredig zijn, gelet op de ex ante evenredigheidsbeoordeling die is uitgevoerd. Dit betekent logischerwijs dat de rapportage slechts bij uitzondering aanleiding zal geven tot het uitvoeren van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

6. Overige gevolgen

6.1. Uitvoeringsaspecten

Om te zorgen voor juiste en volledige implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn is onderzocht welke beroepsorganisaties een «zelfstandige regelgevende bevoegdheid» hebben, dus welke beroepsorganisaties de bevoegdheid hebben om in Europeesrechtelijke zin bindende «wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen» vast te stellen. Het is logisch dat de regelgeving van dergelijke organisaties, voor zover het eigenstandig opgestelde beroepsreglementering betreft, binnen het bereik van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gebracht. Anders zouden lidstaten eenvoudigweg onder EU-regels uit kunnen komen door de regelgevende bevoegdheid op afstand te zetten. Met dit wetsvoorstel is evenwel beoogd om de uitvoeringsaspecten voor die organisaties beperkt te houden.

Het evenredigheidsbeginsel is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse rechtsstelsel. Het is een van de beginselen van behoorlijk bestuur en is ook vervat in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Ten aanzien van regelgeving brengt dit mee dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Er mag redelijkerwijs dus verondersteld worden dat de meeste beroepsorganisaties in hun hoedanigheid als regelgever bij invoering of wijziging van bepalingen al op evenredigheid toetsen. Dit wetsvoorstel voegt ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn vooral verplichtingen toe om die toetsing in bepaalde gevallen inzichtelijker en transparanter te maken.

In de meeste gevallen zal de periodieke evenredigheidsbeoordeling bovendien door de betreffende beleidsverantwoordelijke Minister worden uitgevoerd. Hiermee worden de uitvoeringslasten voor de betreffende beroepsorganisaties beperkt. Ook zal van veel bepalingen vrijwel direct

[107] Bij het eerste rapportagemoment na inwerkingtreding van deze wijzingswet (zie paragraaf 3.5.c van deze memorie van toelichting) geldt ten aanzien van bepalingen in verordeningen of andersoortige besluiten (vastgesteld of gewijzigd na 30 juli 2020 en vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet) dat in kaart moet worden gebracht of deze beperkend zijn en onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Vervolgens moet voor die beperkende bepalingen een rapport worden uitgebracht.

evident zijn dat deze niet getoetst hoeven te worden. Bijvoorbeeld bij regels over hoeveel termijnen het bestuur mag aanblijven. Voor bepalingen waarover twijfel bestaat is desgewenst overleg mogelijk met het verantwoordelijke departement. Ook zal er in samenwerking met de Europese Commissie een training worden georganiseerd voor betrokken beroepsorganisaties.

6.2. Toezicht en handhaving

Er worden in dit wetsvoorstel geen specifieke maatregelen genomen voor toezicht en handhaving van de verplichtingen die dit wetsvoorstel voor beroepsorganisaties met een zelfstandige regelgevende bevoegdheid creëert. Dat zou ook niet passen bij de positie van deze organisaties in het Nederlandse rechtsbestel. In de meeste gevallen (m.u.v. NOvA en NBA) zal alleen het rapport waarin de relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden beschreven worden opgesteld door de beroepsorganisatie en zal de toets zelf door het betreffende ministerie worden uitgevoerd. De Minister kan, als er toch onevenredige regels dreigen te worden aangenomen, actie ondernemen (via voordracht voor vernietiging bij koninklijk besluit of, in voorkomend geval, het geven van een aanwijzing). Daarnaast zal de Europese Commissie de onderbouwing van de evenredigheid van beperkende bepalingen beoordelen en indien nodig aanvullende vragen stellen.

7. Consultatie

7.1. Algemeen

Omdat de verplichtingen in dit wetsvoorstel slechts een beperkt aantal beroepsorganisaties in hun hoedanigheid als regelgever raken en er uitsluitend sprake is van directe omzetting van Europees recht zonder nationale toevoegingen, is ervoor gekozen om dit wetsvoorstel niet via internet te consulteren. Wel is het wetsvoorstel in de gehele totstandkomingsfase uitgebreid bij de betrokken beroepsorganisaties geconsulteerd. Er zijn in dit tijdsbestek verschillende mogelijkheden geweest voor het geven van input en voorkeuren. Zo hebben onder meer overleggen plaatsgevonden met de beroepsorganisaties en is er in verschillende commentaarrondes gelegenheid geboden om schriftelijke inbreng te leveren.

Omdat het wetsvoorstel verplichtingen oplegt aan de betreffende beroepsorganisaties, is zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de gangbare procedures van die organisaties en systematiek van de specifieke regelgeving. De organisaties zijn ook geraadpleegd over de keuze voor het orgaan waar bijvoorbeeld de taak tot het opstellen van een monitoringsrapport het best belegd kan worden. Deze inzichten zijn meegenomen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

In deze consultatieparagraaf wordt ingegaan op alle ontvangen input gedurende de totstandkomingsfase en wordt een reactie gegeven op de specifieke input van de betrokken beroepsorganisaties. Uit de reacties van de belangrijkste stakeholders op het wetsvoorstel komen allereerst een aantal gedeelde zorgen naar voren over:

– de voorgestelde vergaande en gedetailleerde implementatie van de proportionaliteitsrichtlijn, die verder lijkt te gaan dan strikt noodzakelijk is;
– de frequentie van periodieke monitoring, wat verder zou gaan dan de verplichtingen van de richtlijn vereisen;
– de te laag ingeschatte invoerings- en uitvoeringskosten en voorbereidingstijd;

– de rol van de verantwoordelijke bewindspersoon en het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie (de raad van advies);
– het toepassingsbereik zou onduidelijk zijn, zoals bij de interpretatie van een beperking in de uitoefening van het beroep.

In deze memorie van toelichting is in paragraaf 3.5 puntsgewijs onderbouwd waarom de gekozen wijze van implementatie noodzakelijk is om de richtlijn juist en volledig te implementeren en daarmee niet verder gaat dan noodzakelijk.

Wat betreft de uitvoering en invulling van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot monitoring en het verrichten van periodieke evenredigheidsbeoordeling, zijn vanuit de Europese Commissie via de richtsnoeren en in gesprekken met de Europese Commissie kaders meegegeven, zoals ook genoemd in paragraaf 3.1 en 3.5. Daarbij volgt dat een eenmalige evenredigheidsbeoordeling of een evenredigheidsbeoordeling eens in de vijf of zes jaar na vaststelling van de beperkende voorschriften onvoldoende wordt geacht. Door de Commissie is benadrukt dat er een systeem moet zijn op grond waarvan tussentijds met de nodige regelmaat nagegaan wordt of er ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van eerder vastgestelde beperkende voorschriften. Daarbij wordt het van belang geacht dat als die ontwikkelingen aanleiding geven tot een evenredigheidsbeoordeling, een dergelijke beoordeling ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Het wordt blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie geen goede praktijk geacht indien aan de regelgevende autoriteit zelf de discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om te bepalen of en wanneer een dergelijke toetsing moet plaatsvinden.[108] Daarom is met het oog op deugdelijke implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn[109] in dit wetsvoorstel het in deze memorie van toelichting beschreven monitoringsysteem voorgesteld (in combinatie met de vaste periodieke beoordeling van eens in de zes jaar). De frequentie van monitoring is gekozen in het licht van de richtsnoeren van de Europese Commissie, en op basis van gesprekken met de Europese Commissie en verantwoordelijke departementen. Aanvankelijk was op basis van de richtsnoeren van de Europese Commissie gekozen voor een tweejaarlijks rapportagemoment,[110] naast het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment. Dit is na feedback van betrokken beroepsorganisaties teruggebracht tot een rapport eens in de drie jaar. Deze systematiek wordt in lijn geacht met de Proportionaliteitsrichtlijn en wordt met het oog op een deugdelijke implementatie van de richtlijn ook noodzakelijk geacht. Bovendien gaat de systematiek van periodieke monitoring op basis van de gemaakte keuzen niet verder dan door de richtlijn wordt vereist.

Naar aanleiding van de feedback van beroepsorganisaties over de ingeschatte invoerings- en uitvoeringskosten en de voorbereidingstijd zijn de regeldrukinschattingen als opgenomen in hoofdstuk 5 naar boven bijgesteld. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de meeste beroepsorganisaties ondanks herhaaldelijke navraag geen opgave hebben gedaan van realistischere ramingen. Enkele organisaties hebben tijdens de

---

[108] Richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting), p. 14 (laatste alinea).

[109] Dit ook in het licht van de voor correcte omzetting vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid, zoals volgt uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie die ook de Europese Commissie herhaaldelijk heeft aangehaald in het kader van de lopende inbreukprocedure.

[110] Zie ook paragraaf 3.5, onder c, van deze memorie.

totstandkomingsperiode aangegeven dat slechts een beperkt aantal regels onder het toepassingsbereik van de richtlijn valt. Die input is meegenomen bij het vaststellen van de geraamde kosten. De geraamde kosten voor in- en uitvoering blijven een gemiddelde inschatting voor de verschillende beroepen en geven dus nooit in alle gevallen een volledig waarheidsgetrouw beeld. Bovendien volgt de verplichting om de evenredigheid mee te nemen in de totstandkoming van regels ook al uit geldend nationaal recht (zoals de Awb). Redelijkerwijs mag dus verondersteld worden dat beroepsorganisaties hun ontwerpbepalingen al op evenredigheid toetsen en het in die zin ook niet gaat om een voor de beroepsorganisaties geheel nieuwe verplichting. Daarbij zal de evenredigheidsbeoordeling in de meeste gevallen door het ministerie worden uitgevoerd, ook na vaststelling van de regelgeving. Tenslotte kan dit wetsvoorstel voor de betrokken beroepsorganisaties relatief gezien ook tot minder werk leiden dan wordt verwacht. Immers, door in een vroeg stadium te toetsen op evenredigheid zijn beroepsorganisaties kritischer op de eigen regels en worden er dus mogelijk minder beperkende bepalingen vastgesteld. In dat geval hoeft er dan dus ook niet worden gemonitord. Ook zal ten aanzien van veel bepalingen vrij evident zijn dat deze niet getoetst hoeven te worden (zoals regels over hoeveel termijnen een bestuur mag aanblijven).

Naar aanleiding van de opmerkingen van beroepsorganisaties over de onduidelijkheid van de definities die relevant zijn voor het toepassingsbereik, is deze toelichting grondig gereviseerd. Verschillende onderdelen zijn verder uitgebreid en is een en ander visueel gemaakt door middel van beslisbomen. Daarnaast zijn er diverse briefwisselingen en gesprekken geweest met organisaties om de onduidelijkheden weg te nemen. Feit blijft dat de vraag wanneer een bepaling een beperkende werking heeft niet op voorhand voor ieder geval eenduidig te beantwoorden is. Daarvoor zijn de richtlijn en richtsnoeren leidend.

Het kabinet verwacht dat met de gekozen vorm van implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt voldaan aan de verschillende verplichtingen en dat daarmee sprake is van een correcte omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dat wil zeggen met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (en blijkens het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie) nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Daarnaast zijn waar mogelijk technische opmerkingen vanuit de betrokken beroepsorganisaties meegenomen in de uitwerking en is er gezocht naar oplossingen, zoals het schrappen van de aanvankelijke verplichting voor beroepsorganisaties om onder meer verslagen van evenredigheidsbeoordelingen op de website van de beroepsorganisatie te publiceren. Dat geldt ook voor de keuze om ten aanzien van de (duur van de) consultatieverplichting te werken met «een redelijke termijn», zodat een beroepsorganisatie ruimte heeft om een en ander in te passen in de bij die organisatie gangbare processen. Daarnaast is als aangegeven nu een driejaarlijks rapportageverplichting over relevante ontwikkelingen opgenomen en een zesjaarlijkse ex-post evenredigheidstoets, in plaats van een tweejaarlijkse en zesjaarlijkse periodiek beoordelingsmoment.

Bij brief van 16 april 2025 hebben een aantal betrokken beroepsorganisaties hun zorgen over de implementatie nogmaals meegedeeld aan de Minister van Economische Zaken en verantwoordelijke vakministers. Naar aanleiding van die brief heeft op 19 juni 2025 een gesprek plaatsgevonden tussen het Ministerie van Economische Zaken en vrijwel alle betrokken organisaties over de beoogde wijze van implementatie, eveneens bijgewoond door ambtenaren van enkele van de betrokken beleidsverant-

woordelijke ministeries. In dit gesprek hebben deze organisaties hun zorgen kunnen toelichten. Deze betreffen in de kern:
(1) de voorgestelde monitoringsverplichtingen en periodieke beoordeling zouden geen grondslag vinden in de richtlijn; er zou discretionaire bevoegdheid aan de beroepsorganisatie en aan de betrokken bewindspersoon moeten worden gelaten om te bepalen of en wanneer gecontroleerd wordt of regelgeving nog in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel;
(2) het wetsvoorstel zou ten onrechte niet alleen betrekking hebben op beperkende verordeningen, maar ook op overige beperkende regels, terwijl die overige regels niet voor een ieder verbindend en van algemene strekking zouden zijn; en
(3) de richtlijn zou niet onverkort verplichten tot publieke consultatie (voor eenieder).

Wat betreft het eerste punt wordt verwezen naar wat hiervoor al is opgemerkt over de redenen voor de opzet van het voorgestelde systeem. In dat kader is van belang dat de Commissie het geen goede praktijk vindt als aan de regelgevende autoriteit zelf de discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om te bepalen of en wanneer een periodieke toetsing moet plaatsvinden.[111] Het voorgestelde systeem wordt dan ook als noodzakelijk gezien voor een correcte omzetting van de richtlijn. Zoals ook tijdens het eerdergenoemde overleg is toegelicht, is er geen sprake van nationale toevoegingen op de geldende verplichtingen in de richtlijn. Er is juist gekozen voor een pragmatische systematiek om de uitvoeringslasten te beperken. In dat systeem zijn beoordelingsmomenten bewust niet gekoppeld aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke beperkende bepaling, maar wordt ten behoeve van het overzicht en de werkbaarheid juist gewerkt met «vaste» beoordelingsmomenten voor de diverse beperkende bepalingen van alle betrokken departementen.

In het gesprek is verder toegezegd om het monitoringsproces na zes jaren gezamenlijk te evalueren en de procedures in de praktijk zo lastenluw mogelijk te implementeren. De betrokken beroepsorganisaties en colleges hebben gevraagd om hun specifieke zorgen bij de implementatie in het kader van de adviesaanvragen naar voren te brengen. Aan dit verzoek wordt met deze paragraaf gevolg gegeven.

Wat betreft het tweede punt wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel ziet op (alle) beperkende bepalingen vanuit beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep beperken. Dit betekent dat het ook ziet op, in voorkomend geval, krachtens verordening vastgestelde beperkende (nadere) regels, die veelal worden vastgesteld door een ander orgaan dan dat de verordeningen vaststelt. Niet-beperkende nadere regels vallen er niet onder, zoals regels omtrent de werkwijze van een orgaan. Dergelijke regels zullen veelal ook niet algemeen verbindend zijn. Maar beperkende voorschriften die krachtens verordening worden vastgesteld, zullen gelet op aard en strekking van dergelijke bepaling van toepassing zijn voor al de betrokken beroepsbeoefenaren (omdat het immers beroepsreglementering betreft). Met andere woorden: naar hun aard en strekking zullen de krachtens verordening vastgestelde (nadere) regels die de toegang tot of uitoefening van het betreffende beroep beperken, ook algemeen verbindend zijn en dus ook onder de reikwijdte van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen.[112]

---

[111] Zie paragraaf 3.4.a van het algemeen deel van de memorie van toelichting en p. 12–13 van de richtsnoeren van de Europese Commissie.
[112] Zie daarover paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, onder a) Wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen.

Wat betreft het derde punt wordt gewezen op het feit dat artikel 8, tweede lid, eerste zin, van de Proportionaliteitsrichtlijn onverkort bepaalt dat de lidstaten op gepaste wijze met alle betrokken partijen overleggen en hun de gelegenheid geven hun standpunten kenbaar te maken. Blijkens de richtsnoeren van de Europese Commissie betekent dit dat alle relevante belanghebbenden, met inbegrip van degenen die géén beroepsbeoefenaren zijn, in een vroeg stadium betrokken behoren te worden. Daarbij wordt het belang onderstreept van een gemakkelijk toegankelijke procedure voor het kenbaar maken van hun standpunten. In het wetsvoorstel is dit geïmplementeerd door te verplichten tot consultatie van (enkel) beperkende ontwerpregelgeving onder «eenieder» (dus, conform de richtlijn en de richtsnoeren van de Europese Commissie, niet alleen onder beroepsbeoefenaren), via elektronische weg omdat op die wijze het meest efficiënt en het meest breed alle relevante belanghebbenden geïnformeerd kunnen worden (conform artikel 8, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn) en zo ook het meest eenvoudig hun standpunten ingewonnen kunnen worden (conform artikel 8, tweede lid, van de richtlijn). Daarbij is ook aangesloten bij de reeds gebruikelijke praktijk van de meeste beroepsorganisaties om ontwerpregelgeving te consulteren. In de bijzondere wetten ten aanzien van enkele beroepsorganisaties wordt nu reeds voorzien in consultatie onder eenieder[113]. Wat betreft de inrichting van de consultatie laat het wetsvoorstel de ruimte aan beroepsorganisaties. Dat wil zeggen dat het aan de beroepsorganisaties wordt gelaten om bijvoorbeeld te bepalen op welk moment de consultatie wordt gestart en om een redelijke termijn te bepalen waarbinnen standpunten kenbaar gemaakt moeten worden (voor zover deze aspecten althans niet al in de betreffende bijzondere wet waren geregeld).

Zoals ook tijdens het overleg met de beroepsorganisaties is verduidelijkt, is het belang van consultatie onder eenieder, in plaats van enkel onder beroepsbeoefenaren, ingegeven door het belang dat door de Europese wetgever wordt gehecht aan een hoog niveau van consumentenbescherming, alsook toegang tot en kwaliteit van diensterverlening[114]. Vanuit het perspectief van de Europese wetgever zou een consument geraakt kunnen worden door een beperkende bepaling, indien de beperking bijvoorbeeld zodanig effect heeft, dat er minder beroepsbeoefenaren zijn tot wie de consument of afnemer van diensten zich kan wenden. Daarmee wordt ook het vrije verkeer binnen de EU geraakt. Daarom is consultatie onder »eenieder» essentieel en kan niet volstaan worden met enkel consultatie onder beroepsbeoefenaren, ook niet in een beperkt aantal, door de beroepsorganisatie zelf te bepalen gevallen. Tegen deze achtergrond ziet het kabinet dit wetsvoorstel als correcte en efficiënte omzetting van de betreffende verplichting in de Proportionaliteitsrichtlijn.

Tenslotte is ook MKB-Nederland verzocht om een zienswijze in te dienen over het wetsvoorstel. Een aantal van de bij dit wetsvoorstel betrokken beroepsorganisaties is aangesloten bij MKB-Nederland.[115] MKB-Nederland onderschrijft het belang van de Proportionaliteitsrichtlijn en de volledige omzetting daarvan in nationale regelgeving, omdat dit onnodige belemmeringen en administratieve lasten voorkomt en het

---

[113] Zie bijvoorbeeld het huidige artikel 22, tweede lid, van de Wet op het accountantsberoep en artikel 16, tweede lid, van de Loodsenwet waarin de openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard op de voorbereiding van verordeningen.

[114] Zie de considerans van de Proportionaliteitsrichtlijn, overweging 7, en onder meer ook de in artikel 7, tweede lid, eerste alinea, onderdeel d, van de Proportionaliteitsrichtlijn genoemde factor bij de beoordeling van de evenredigheid.

[115] Dit betreft NBA (accountants), de KBvG (gerechtsdeurwaarders) en de KNB (kandidaat-notarissen).

ondernemingsklimaat versterkt. Bij de invoering van de ex-ante evenredigheidstoets pleit MKB-Nederland voor een transparant proces met inspraak van belanghebbenden, waarbij beroepsorganisaties wel voldoende ruimte behouden om het toetsingsproces in te richten. Wat betreft de ex-post monitoring waarschuwt MKB-Nederland echter voor extra administratieve lasten en pleit het voor een pragmatische invulling. Daar is in dit wetsvoorstel reeds binnen de juridische kaders rekening mee gehouden. Volgens MKB-Nederland zou het mogelijk moeten zijn om de zesjaarlijkse inhoudelijke toets alleen te verplichten bij signalen van knelpunten. Dit is niet in lijn met de wijze waarop de Europese Commissie de Proportionaliteitsrichtlijn uitlegt. Zoals in deze memorie van toelichting is opgemerkt, kan deze voorgestelde werkwijze niet als volledige implementatie worden aangemerkt. Tot slot benadrukt MKB-Nederland dat ook de nationale implementatiewetgeving zelf na zes jaar geëvalueerd zou moeten worden op effectiviteit en werkbaarheid. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is aan de beroepsorganisaties toegezegd om het monitoringsproces na zes jaren gezamenlijk te evalueren.

7.2. Nederlandse orde van advocaten (NOvA)

Het bureau van de NOvA is van mening dat de voorgestelde implementatie van de proportionaliteitsrichtlijn verder lijkt te gaan dan strikt noodzakelijk is volgens de eisen van de richtlijn. De verplichtingen zijn zeer gedetailleerd en uitdrukkelijk opgeschreven, wat volgens het bureau de vraag opwerpt hoeveel ruimte er is voor eigen inkleuring. Het bureau wijst bijvoorbeeld op de genoemde monitorings- en periodieke beoordelingscyclus met een tweejaarlijks monitoringsmoment en een zesjaarlijks beoordelingsmoment, wat volgens de NOvA niet geheel aansluit op de verplichtingen van de richtlijn.

Om tegemoet te komen aan hun zorg en met het oog op kostenbesparing is gekozen voor een driejaarlijks rapport over relevante ontwikkelingen en een zesjaarlijkse ex-post evenredigheidstoets. Gezien de gedetailleerde verplichtingen zou volgens de NOvA een format voor rapportage ook wenselijk zijn, omdat het de uniformiteit ten goede zou komen. Een dergelijk uniform format is echter niet eenduidig vast te stellen, aangezien het per regel en per beroep veel kan verschillen welke aspecten relevant zijn en hoe uitgebreid de beoordeling moet zijn. Dit vergt een case-by-case afweging die de beroepsorganisatie zelf het beste kan maken. Bij de uiteindelijke uitvoering van de verplichtingen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan per organisatie evenwel worden gezocht naar werkbare alternatieven.

Bovendien zijn de invoerings- en uitvoeringskosten volgens de NOvA naar verwachting hoger dan de raming. Er is volgens de NOvA meer voorbereidingstijd nodig omdat de interne procedures moeten worden aangepast, wat de nodige invoeringskosten veroorzaakt. De huidige taakstelling en de omvang van de veranderingen moet inzichtelijker worden vastgesteld, aldus de NOvA.
In de vorige paragraaf is toegelicht dat de geraamde kosten zijn verhoogd en daarmee beter in lijn zijn met de verwachte daadwerkelijke kosten. Omdat het daarbij wel gaat om een gemiddelde van de verschillende beroepen, kunnen de daadwerkelijke regeldrukkosten per beroepsgroep uiteenlopen.

7.3. Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)

De KBvG betwist of gerechtsdeurwaarders onder de richtlijn vallen vanwege de openbaar gezag-exceptie in artikel 51 van het VWEU, dan wel dat sprake zou zijn van een uitzondering als betrekking in overheidsdienst

in de zin van artikel 45, vierde lid, van het VWEU. De KBvG verwijst daarbij naar een mededeling uit 1988. De KBvG heeft in meerdere brieven en in overleggen betoogd dat de conclusie dat gerechtsdeurwaarders geen openbaar gezag toekomt, onjuist is en niet wordt onderbouwd.

Het kabinet heeft alle argumenten vanuit de KBvG grondig onderzocht en ook besproken met de Europese Commissie. Allereerst wordt benadrukt dat voor het bepalen of sprake is van openbaar gezag in de zin van het VWEU, de Europeesrechtelijke uitleg van dat begrip bepalend is, niet welke lading het begrip nationaalrechtelijk heeft. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is dan ook leidend. Uit die jurisprudentie is af te leiden dat de uitzondering in artikel 51 van het VWEU, bij werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, in dit geval niet van toepassing is. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ moet deze uitzondering restrictief worden uitgelegd. Er moet onder meer sprake zijn van werkzaamheden die een *rechtstreekse* en specifieke deelname aan de uitoefening van het openbaar gezag behelzen. Gelet op de elementen waarnaar volgens het Europese Hof gekeken moet worden,[116] is niet verdedigbaar dat de werkzaamheden van Nederlandse gerechtsdeurwaarders onder het Europeesrechtelijke concept «uitoefening van openbaar gezag» vallen. Dit onder meer omdat de gerechtsdeurwaarder voor een belangrijk deel van de ambtshandelingen een executoriale titel nodig heeft voorafgaand aan zijn handelen, waardoor Europeesrechtelijk gezien het openbaar gezag waaraan hij deelneemt niet als volledig rechtstreeks en geheel zelfstandig is aan te merken. Dit is een van de belangrijke overwegingen waaruit de conclusie volgt dat het beroep van gerechtsdeurwaarder niet uit hoofde van de uitzondering «openbaar gezag» is uitgezonderd van het toepassingsbereik van de richtlijn.

Ook de uitzondering in artikel 45, vierde lid, van het VWEU ten aanzien van «betrekkingen in overheidsdienst» is, gezien de criteria die het Europese Hof van Justitie hanteert, niet van toepassing. De mededeling uit 1988 waarnaar de KBvG heeft verwezen, is, gezien de ontwikkelingen van de jurisprudentie, niet langer gezaghebbend. Daarnaast is sinds de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 marktwerking ingevoerd. Het feit dat gerechtsdeurwaarders in het bezit moeten zijn van een ondernemingsplan en onderling aangaande ambtshandelingen kunnen concurreren, wijst er sterk op dat hier geen sprake is van uitoefening van openbaar gezag in Europeesrechtelijke zin.

Andere lidstaten hebben volgens de KBvG de richtlijn niet geïmplementeerd ten aanzien van gerechtsdeurwaarders, hetgeen er volgens de KBvG op zou wijzen dat de richtlijn daadwerkelijk niet van toepassing is op gerechtsdeurwaarders.

De Europese Commissie heeft in reactie op de argumenten die vanuit de KBvG zijn aangedragen, aangegeven dat er geen sprake is van een uitzondering voor gerechtsdeurwaarders en dat het beroep van gerechtsdeurwaarder, gelet op de huidige stand van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, onverkort onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Op basis van de overwegingen uit de hiervoor benoemde Europeesrechtelijke jurisprudentie volgt Nederland de Commissie hierin, ook omwille van een juiste en volledige omzetting van de richtlijnverplichtingen.

---

[116] Zie voor een overzicht van de elementen uit de jurisprudentie: https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/interne-markt/uitzonderingen-enrechtvaardigingen/uitoefening-van-openbaar-gezag

Tenslotte heeft de KBvG inhoudelijke bezwaren. Zo zou het onduidelijk zijn wanneer sprake van een beperking is, wat precies als een uitoefening van het beroep wordt gezien, welke bestuursregels worden getoetst en welke bepalingen aan monitoring en periodieke beoordeling onderhevig zijn. Deze zorgen worden door andere organisaties gedeeld. Op deze zorgen is in paragraaf 7.1 ingegaan.

7.4. Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)

Het wetsvoorstel is – als eerder benoemd – wegens een uitzondering slechts beperkt toepasselijk op het beroep van notaris, namelijk enkel als het gaat om kandidaat-notarissen. Het wetsvoorstel is door de KNB in eerste instantie constructief kritisch ontvangen. Tijdens de consultatie is de KNB meermaals mondeling en schriftelijk betrokken. De KNB heeft zich op hoofdlijnen aangesloten bij de aandachtspunten die zijn benoemd door de NOvA en de punten die in de brief van 16 april 2025 zijn verwoord. Deze zijn hiervoor reeds besproken.

De KNB meent verder dat de nieuwe verplichtingen uit dit wetsvoorstel op een pragmatische manier kunnen worden ingevuld, zoals dat ter naleving van de monitoringsverplichting gebruik kan worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die al werden verricht. Dit sluit aan op de beelden die het kabinet heeft omtrent de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen. De technische opmerkingen van de KNB hierover zijn meegenomen in de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel.

7.5. Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)

Het wetsvoorstel baart de NBA bestuurlijke en technische zorgen. De NBA stelt dat de inschatting van de invoeringskosten te laag is. Dit punt wordt door andere organisaties gedeeld en is reeds behandeld onder paragraaf 7.1.

NBA wijst er ook op dat de evaluatie van nadere voorschriften zo'n 1500 pagina's omvat en dat er een grens is aan de taken die bij de NBA kan worden neergelegd. Ook meent de NBA dat er een risico is dat met de verplichte evenredigheidsbeoordeling die het wetsvoorstel in het leven roept, kan worden aangestuurd op aanpassing van regelgeving waarmee afbreuk wordt gedaan aan kwaliteitseisen.

Wat betreft de hoeveelheid nadere voorschriften – zoals ook is besproken met de NBA, is het mogelijk dat veel van die voorschriften geen beperkende bepalingen omvatten of voortvloeien uit dwingende EU-regelgeving. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt dat de evenredigheidstoets in het geheel niet hoeft te worden uitgevoerd wanneer andere EU-regelgeving de lidstaten verplicht om bepaalde beroepsreglementering in te voeren, en deze EU-regelgeving de lidstaten ook geen enkele verdere keuze laat dan het volledig en naar de letter invoeren van die regelgeving (artikel 2, lid 2).[117]

Verder kan het zijn dat deze nadere voorschriften rechtstreeks voortvloeien uit of verband houden met andersoortige internationale afspraken of verplichtingen. In een dergelijk geval kan de omvang en intensiteit van een eventuele inhoudelijke evenredigheidsbeoordeling relatief beperkt zijn en ook eenvoudig te verrichten zijn. Bovendien geldt dat het bezien of sprake is van relevante ontwikkelingen en het periodiek inhoudelijk beoordelen van de evenredigheid op zich al aansluit op werkzaamheden

[117] De Europese Commissie heeft dit in haar richtsnoeren uit 2022 uitdrukkelijk benoemd (p. 7).

die reeds worden verricht. De verplichting dat regelgeving evenredig moet zijn, is immers op zichzelf niet nieuw.

Verder maakt de NBA zich zorgen om afbreuk van daadkrachtig en snel handelen doordat de Raad van Advies zich moet gaan buigen over voorgenomen regelgeving. Die verplichting geldt echter enkel voor beperkende regelgeving. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht dan tot het verrichten van een ex ante evenredigheidsbeoordeling, dit kan niet achterwege worden gelaten. De rechtstreekse verhouding tussen de raad van advies en de Minister van Financiën vindt de NBA niet passend. Op basis van wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, wordt het rapport over ontwikkelingen door het bestuur van de NBA opgesteld en dan ook door het bestuur van de NBA naar de Minister gestuurd. Er is dus geen sprake van een rechtstreekse verhouding tussen de raad van advies en de Minister.

Daarnaast zet de NBA vraagtekens bij de consequenties als het niet lukt om de Raad van Advies volledig bezet te krijgen. Dit kwam ook naar voren in het eerdergenoemde gesprek op 19 juni 2025. Er is vroeg in het implementatieproces voor gekozen om de verplichte evenredigheidsbeoordelingen te beleggen bij de Raad van Advies. De NBA had dit namelijk bij verordening reeds opgericht. In gezamenlijk overleg is afgezien van invoering van een systeem van ministeriële goedkeuring. Gelet op het beperkte aantal bepalingen dat onder het toepassingsbereik van de richtlijn zal vallen, is de inschatting van het kabinet dat deze taken uiteindelijk naar behoren kunnen worden uitgevoerd. Hierover blijven de NBA en het kabinet in gesprek.

7.6. Nederlandse Loodsencorporatie (NLc)

De NLc kan zich niet verenigen met de invulling van de verplichtingen in het wetsvoorstel, gelet op de positie van de NLc als een openbaar lichaam van beroep, en vindt dat het op gespannen voet staat met de eigen verantwoordelijkheid van de NLc. Het wetsvoorstel zou afbreuk doen aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de NLc, door vooraf goedkeuring van de Minister te moeten vragen ten aanzien van beperkende bepalingen. De NLc wenst de evenredigheidsbeoordelingen zelf te verrichten en daarop enkel een advies van de Minister te ontvangen, omdat een evenredigheidsbeoordeling door de Minister niet zou stroken met de volgens de NLc beperkte wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister. Het betreft namelijk een openbaar lichaam van beroep met regelgevende bevoegdheid.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat artikel 4 van de Loodsenwet op dit moment al voorziet in een verplichting op grond waarvan bepaalde regelgeving ter voorafgaande goedkeuring aan de Minister moet worden voorgelegd. Gelet op de aard en strekking van die regelgeving, is de kans relatief groot dat die regelgeving kwalificeert als beperkende regelgeving waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet, dus in dat licht zou de in dit wetsvoorstel gekozen invulling (juist) niet tot spanningen ten aanzien van het stelsel in de Loodsenwet leiden. NLc stelt voor om de beoordelingen enkel zelfstandig te laten verrichten door de algemene raad van de NLc met advies van de verantwoordelijke Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit strookt echter niet met het bepaalde in de richtlijn en is daarom niet mogelijk. Daarmee wordt namelijk de door de richtlijn vereiste onafhankelijkheid niet afdoende geborgd. Er is gekozen voor een variant die het meest aansluit bij de al bestaande systematiek (van ministeriële goedkeuring) in de Loodsenwet en die daardoor ook als minst ingrijpende optie wordt gezien. De NLc gaat ook in de nieuwe situatie zelf nog steeds over de invulling van haar regelgevende bevoegdheid.

Daarnaast vindt de NLc de genoemde monitorings- en periodieke beoordelingscyclus met een tweejaarlijks monitoringsmoment en zesjaarlijks periodieke beoordelingsmoment fors, ook in het licht van de administratieve lasten. Zoals ook eerder in dit algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, is daarom als oplossing, ten behoeve vanonder andere lastenbesparing, gekozen voor een driejaarlijks rapport over relevante ontwikkelingen en een zesjaarlijkse ex-post evenredigheidstoets.

Ook wijst de NLc op de reikwijdte en stelt dat de verplichtingen uit de richtlijn niet mogen gelden voor bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van het gereglementeerde beroep, bijvoorbeeld de Vergaderverordening Nederlandse loodsencorporatie, de Vaststelling pensioenverordening voor registerloodsen en de Financiële verordening Loodswezen. Het valt echter op voorhand niet te zeggen of de genoemde verordeningen altijd buiten de reikwijdte vallen. Dat hangt af van de aard en strekking van de betreffende bepaling, de doelstelling en de verdere context waarbinnen die bepaling werking heeft.

7.7. Colleges van de beroepen in de individuele gezondheidszorg[118]

Het College Geneeskundige Specialismen (CGS) van de KNMG geeft aan dat niet goed kan worden ingeschat wat de impact van de toetsing aan de Proportionaliteitsrichtlijn gaat zijn. Een onbekend aantal bepalingen op proportionaliteit toetsen, lijkt volgens CGS niet goed te rijmen met het streven naar administratieve lastenverlichting en vermindering van regeldruk. De impact van de toetsing aan de Proportionaliteitsrichtlijn kan mogelijk extra capaciteit gaan vergen. Tegelijkertijd onderschrijft het CGS ook dat het aantal restrictieve bepalingen dat mogelijkerwijs onder de reikwijdte van de richtlijn zal vallen in werkelijkheid zal meevallen. De opmerkingen van CGS zijn meegenomen bij de beoordeling van de uitvoeringsaspecten.

CGS ziet graag bevestigd dat diverse bepalingen van het CGS niet onder de richtlijn vallen, als er sprake is van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften. Het valt echter op voorhand niet te zeggen of diverse bepalingen van het CGS altijd buiten de reikwijdte vallen. Dat hangt af van de aard en strekking van de betreffende bepaling, de doelstelling en de verdere context waarbinnen die bepaling werking heeft.

CGS dringt aan op een eenvoudiger systeem voor monitoring, rapportage en verslaglegging. CGS wijst bijvoorbeeld op de genoemde monitorings- en periodieke beoordelingscyclus met een tweejaarlijks monitoringsmoment en zesjaarlijks en periodieke beoordelingsmoment, wat wordt omschreven als een complex stelsel. Zoals ook eerder in dit algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, is daarom als oplossing, ten behoeve van onder andere kostenbesparing gekozen voor een driejaarlijks rapport over relevante ontwikkelingen en een zesjaarlijkse ex-post evenredigheidstoets.

---

[118] Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP); Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (KNMT); College Specialismen Gezondheidszorgpsycholoog en Psychotherapeut (CSGP); Beroepsvereniging Verzorgenden Verpleegkundigen (V&VN); Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG).

Ook vraagt CGS zich af of de toetsing met terugwerkende kracht noodzakelijk is, omdat dit een bewerkelijke en zeer arbeidsintensieve en dus langdurige actie zou zijn. Hiermee wordt gedoeld op het feit dat ook regels voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar na de uiterste implementatiedatum van de richtlijn onder het toepassingsbereik vallen. Het is echter niet zo dat hierbij sprake is van terugwerkende kracht. De verplichtingen uit de richtlijn hadden sowieso al vanaf 30 juli 2020 nagevolgd moeten worden. De niet tijdige implementatie wordt daarom in het wetsvoorstel ondervangen door de verplichting om ook de destijds in werking getreden beperkende bepalingen mee te nemen in de systematiek van monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling. Ook is het verzoek om het privaatrechtelijke karakter van de regelgeving van het CGS niet aan te tasten. Vooropgesteld wordt dat het wetsvoorstel er niet op gericht is om het karakter van de regelgeving van CGS (of een van de andere organisaties onder artikel 14 van de Wet BIG) te wijzigen. Het wetsvoorstel is enkel gericht op correcte implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn. Daarbij is (ook) wat de Wet BIG betreft zoveel mogelijk aangesloten op het systeem en de instrumenten die binnen die wet bestaan. Dit heeft er onder meer toe geleid dat uiteindelijk niet gekozen is voor invoering van een vernietigingsbevoegdheid voor de bewindspersoon, maar voor een op de Proportionaliteitsrichtlijn toegespitste uitbreiding van de bestaande bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen. Los daarvan zij opgemerkt dat het karakter van de regelgeving van het CGS door meerdere factoren wordt bepaald, waarbij een relevante factor zou kunnen zijn dat er momenteel Europeesrechtelijke verplichtingen gelden voor het CGS in de hoedanigheid van regelgever, ten aanzien van beperkende bepalingen die door het CGS kunnen worden vastgesteld.

De KNMG heeft daarnaast ernstige twijfels over het onder de richtlijn brengen van de tarieven die de Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (RGS) van de KNMG in rekening brengt voor de behandeling van een aanvraag. In dit verband wijst het kabinet erop dat de reikwijdte van de Proportionaliteitsrichtlijn nauw samenhangt met de reikwijdte van de Richtlijn Beroepskwalificaties: niet alleen is de Proportionaliteitsrichtlijn enkel van toepassing ten aanzien van *gereglementeerde beroepen* waarop de Richtlijn Beroepskwalificaties ziet, maar is de Proportionaliteitsrichtlijn ook enkel van toepassing indien het gaat om een *type beperking* dat onder de Richtlijn Beroepskwalificaties valt. Dit kan tot de conclusie leiden dat deze tarieven enkel onder de reikwijdte vallen als deze van een dusdanig buitensporig niveau zijn dat deze effectief een toegangsdrempel opwerpen.

Het College Specialismen Verpleegkunde (CSV) ondersteunt de bovengenoemde punten van het CGS. Ook de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP), Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (KNMT) en College Specialismen Gezondheidszorgpsycholoog en Psychotherapeut (CSGP) zijn meegenomen in het totstandkomingsproces en ondersteunen deze punten. Op 13 juni 2025 is een aangepaste versie van het ontwerp wetsvoorstel met artikelsgewijs commentaar aan de colleges gestuurd. Na het eerdergenoemde gesprek met de betrokken beroepsorganisaties op 19 juni, heeft het CGS bij brief van 10 juli 2025 gereageerd op het ontwerp wetsvoorstel. In deze brief benadrukt het CGS ten algemene tevreden te zijn met de aanpassingen, maar wijst zij nog op enkele aspecten die aanpassing zouden behoeven. In de kern gaat het daarbij om een drietal inhoudelijke punten:

– het privaatrechtelijke karakter van de regelgeving van de colleges en hun beroepsorganisaties van artikel 14 Wet BIG moet beter worden geborgd;

– de besluiten van de colleges en de regelingen van de beroepsorganisaties zijn volgens de colleges privaatrechtelijk van aard en kunnen dus niet – overeenkomstig de Awb – bij koninklijk besluit vernietigd worden; en
– de systematiek van tussentijdse rapportage cycli is nodeloos complex en bewerkelijk, doordat deze niet zouden meelopen met de vaste cyclus van drie en zes jaar.

Voor wat betreft het derde punt geldt dat de systematiek van monitoring in het wetsvoorstel al zo is ingericht dat de rapportage meeloopt in de vaste cycli. Dit is in het algemeen deel van het wetsvoorstel onder meer verduidelijkt met stroomschema's (zie paragraaf 3.5, figuur 1 en 2). De overige twee punten van CGS zien op het specifieke karakter van de Wet BIG en de vraag of een vernietiging conform de Awb vanwege het niet-opvolgen van een bindend advies van de Minister door de beroepsorganisaties daarbij passend is (dat vermeld stond in een eerdere versie van het wetsvoorstel). Vanwege de afwijkende opzet en vormgeving van de Wet BIG in relatie tot de colleges en hun beroepsorganisaties, is in het voorgestelde artikel 14, elfde lid (nieuw), van de Wet BIG nu aangesloten bij de bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze bevoegdheid houdt in dat de verantwoordelijke bewindspersoon een aanwijzing kan geven, die ertoe strekt dat een onevenredig geachte beperkende bepaling door het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie wordt gewijzigd of geschrapt. Deze bevoegdheid wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.a van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, elfde lid van de Wet BIG.

Tenslotte maakt het CGS nog een voorbehoud voor extra capaciteit in verband met de nodige administratieve lasten die mogelijk met de verplichtingen uit dit wetsvoorstel gepaard gaan. De colleges en hun beroepsorganisaties zijn geen openbare lichamen, in tegenstelling tot de overige betrokken beroepsorganisaties. Dit maakt dat zij op andere wijze worden bekostigd middels een instellingssubsidie vanuit het Ministerie van VWS. Zoals de colleges schrijven, is de exacte impact nog niet goed in te schatten maar de verwachting is dat deze lasten in de praktijk meevallen (zie hierover ook paragraaf 6.1 van deze memorie van toelichting).

8. Advisering

Het wetsvoorstel is ter advies voorgelegd aan ATR. ATR heeft, op grond van een toetsingskader, de gevolgen voor de regeldruk beoordeeld. Gelet op de hieronder samengevatte bevindingen luidt het eindoordeel ten aanzien van dit wetsvoorstel: Indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.[119]

ATR heeft ten eerste geen opmerkingen bij nut en noodzaak van het wetsvoorstel. ATR merkt daarbij op dat implementatie van de richtlijn een wettelijke verplichting is. Nut en noodzaak zijn bij het opstellen van de richtlijn al bepaald. Uit de richtlijn volgt evenwel niet een directe noodzaak tot het instellen van een raad van advies voor de NBA. De memorie van toelichting onderbouwt volgens ATR voldoende waarom hiervoor is gekozen.

[119] Het ATR-advies, van 21 augustus 2025, is gepubliceerd op de ATR-website: https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/08/21/implementatiewet-proportionaliteitsrichtlijn-inzake-beroepsorganisaties-met-regelgevende-bevoegdheid.

ATR heeft ten tweede geen opmerkingen bij de minder belastende alternatieven. De frequentie van de voorgestelde monitoring volgt op richtsnoeren van de Europese Commissie, gesprekken met verantwoordelijke departementen en beroepsorganisaties, en lijkt de laagst mogelijke frequentie, zo stelt ATR. De Europese Commissie staat niet toe dat de regelgevende beroepsorganisaties zelf bepalen of en wanneer toetsing moet plaatsvinden. Uit de memorie van toelichting blijkt hiermee volgens ATR voldoende waarom het minder belastende alternatief van een zelf gekozen (lagere) frequentie niet mogelijk is.

ATR heeft ten derde geen opmerkingen bij de werkbaarheid. ATR geeft aan dat de beroepsorganisaties zijn geraadpleegd bij het opstellen van het wetsvoorstel. De door hen geuite zorgen hebben onder andere geleid tot verduidelijkingen op het punt van de reikwijdte en een wijziging op het punt van de frequentie van monitoring. Verder sluit het wetsvoorstel volgens ATR aan bij de bestaande structuren (zoals de raad van advies en de ministeriële goedkeuring). Met betrekking tot de snelheid van het proces, een specifiek punt van zorg van de NBA, stelt ATR dat de NBA afspraken kan maken met de nieuw op te richten raad van advies, om te zorgen dat de beroepsorganisatie snel en daadkrachtig kan blijven handelen. Daarbij memoreert ATR dat de evenredigheidsbeoordeling moet worden gedaan door een onafhankelijk orgaan en dat ministeriële goedkeuring (de alternatieve optie), in overleg met de NBA, niet passend wordt geacht.

ATR heeft ten slotte wel twee opmerkingen bij de regeldruk, die bepalend zijn voor het dictum. De regeldruk is in beeld gebracht. Een aspect dat volgens ATR evenwel ontbreekt in de regeldrukberekening is de oprichting van de nieuwe raad van advies voor de NBA. Verder ontbreekt ook een inschatting van de eenmalige kosten om een (digitale) voorziening in te richten waarmee «een ieder» kan reageren op voorstellen tot beperkende regelgeving. De beroepsorganisaties hebben regelgeving gepubliceerd op hun websites. Een mogelijkheid om zienswijzen in te dienen lijkt nog nieuw, stelt ATR. Deze memorie van toelichting is aangepast om beide ATR-adviespunten mee te nemen (zie paragraaf 5.2). ATR heeft, gelet op de berekening in deze memorie van toelichting, geen opmerkingen bij de structurele regeldruk (de voorafgaande beoordeling, zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling en driejaarlijkse monitoring).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)

Zoals in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is beschreven, strekt dit wetsvoorstel in de eerste plaats tot wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (hierna: Algemene wet), en daarnaast tot wijziging van diverse bijzondere wetten waarin regels zijn vervat ten aanzien van de verschillende bestaande beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zoals de Advocatenwet, de Loodsenwet en de Wet op het accountantsberoep.

De Algemene wet ziet op erkenning van beroepskwalificaties, en is ingevoerd ter implementatie van de Richtlijn Beroepskwalificaties (ook besproken in het algemeen deel van deze memorie van toelichting). De Proportionaliteitsrichtlijn haakt daar op aan, door te verplichten tot het verrichten van een evenredigheidsbeoordeling bij zowel de *totstandkoming*, als periodiek en systematisch *na vaststelling* van beperkende regelgeving ten aanzien van gereglementeerde beroepen (in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties).

Gelet op het rechtsgebied van de Algemene wet en de strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn, wordt de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van de beperkende regelgeving van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid in beginsel vormgegeven in de Algemene wet. Daarbij worden de organen binnen een regelgevende beroepsorganisatie die in het licht van de Proportionaliteitsrichtlijn bepaalde verantwoordelijkheden dragen, in de Algemene wet geduid aan de hand van meer algemene beschrijvingen van die organen. Dit omdat de benaming van die organen in de praktijk bij elke beroepsorganisatie anders kan luiden, zoals nu ook het geval is ten aanzien van de bestaande beroepsorganisaties.[120]

Het is echter noodzakelijk gebleken om de verplichtingen die uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeien ten aanzien zien van diverse reeds *bestaande* beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, via de op die beroepsorganisaties betrekking hebbende bijzondere wetten te implementeren. Zie voor de overwegingen hieromtrent paragrafen 4.1 en 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De bijzondere wetten waarin de Proportionaliteitsrichtlijn als zodanig integraal wordt geïmplementeerd via dit wetsvoorstel, zijn de Advocatenwet, de Wet op het notarisambt, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het accountantsberoep en de Loodsenwet.

De structuur van de Wet BIG blijkt zich echter minder goed te lenen voor het integraal opnemen van de verplichtingen voortvloeiend uit de Proportionaliteitsrichtlijn. Daarom is er ten aanzien van de Wet BIG voor gekozen om bepaalde essentiële verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn in de Wet BIG zelf te implementeren, en, voor zover die implementatie niet goed in de structuur van de Wet BIG ingepast kon worden, voor het overige de Algemene wet van toepassing te laten zijn. De Wet BIG verwijst op onderdelen dan ook uitdrukkelijk naar de artikelen van de Algemene wet die ten aanzien van de regelgevende beroepsorganisaties onder de Wet BIG van toepassing zijn (naast de implementatiebepalingen die als zodanig in de Wet BIG zelf zijn opgenomen). Zie verder de artikelsgewijze toelichting van dit wetsvoorstel ten aanzien van de wijziging van de Wet BIG.

Zoals ook in paragrafen 4.1 en 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al werd aangegeven, maakt het voorgaande dat de implementatiebepalingen in de Algemene wet vooralsnog vooral van belang zal zijn voor de beroepsorganisaties die momenteel op de voet van de Wet BIG beperkende regelgeving tot stand kunnen brengen ten aanzien van beroepsbeoefenaren met een wettelijk erkende specialistentitel. Verder wordt de Algemene wet ook van belang geacht voor toekomstige gevallen waarin een beroepsorganisatie regelgevende bevoegdheid verkrijgt ten aanzien van een gereglementeerd beroep (in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties), in het bijzonder indien implementatie in de betreffende bijzondere wet waaraan een beroepsorganisatie haar regelgevende bevoegdheid ontleent, niet goed mogelijk blijkt door bijvoorbeeld de in die bijzondere wet aanwezige opzet en structuur. Aangezien de implementatiebepalingen in de Algemene wet gelet op het voorgaande in ieder geval (ook) dekkend moeten zijn ten aanzien van allerhande beroepsorganisaties met (toekomstige) regelgevende bevoegdheid, voorziet de beoogde wijziging van de Algemene wet in

[120] Zo wordt bijvoorbeeld het orgaan binnen een beroepsorganisatie dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van ontwerpregelgeving in de ene bijzondere wet de «ledenvergadering» genoemd en in een andere bijzondere wet «het college van afgevaardigden» (waarbij een dergelijk orgaan ook per wet verschillende verdere functies kan hebben of kan verschillen in samenstelling).

implementatiebepalingen voor twee «categorieën» beroepsorganisaties (gebaseerd op de «categorieën» regelgevende beroepsorganisaties die momenteel al bestaan):

A. beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid waarbij geldt dat regelgeving vanuit de beroepsorganisatie ter goedkeuring of instemming wordt voorgelegd aan de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het betrokken beleidsterrein, en die regelgeving niet van kracht kan worden zonder die goedkeuring of instemming;
B. beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die een onafhankelijk orgaan kennen dat binnen de beroepsorganisaties adviseert over (ontwerp)regelgeving van het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie (zonder dat die regelgeving (ook) ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de op dat terrein verantwoordelijke bewindspersoon zoals onder A).

Voorbeelden van nu reeds *bestaande* beroepsorganisaties in de zin van categorie A zijn de Nederlandse loodsencorporatie, de KNB (notarissen), de KBvG (gerechtsdeurwaarders) en de beroepsorganisaties voor beroepsbeoefenaren met een wettelijk erkende specialistentitel (in de zin van artikel 14 van de Wet BIG).
Bestaande beroepsorganisaties in de zin van categorie B zijn bijvoorbeeld de NOvA (advocaten) en (op basis van dit wetsvoorstel) de NBA (accountants); deze kennen de zogeheten raad van advies als onafhankelijk adviesorgaan (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

De implementatiebepalingen in de Algemene wet ten aanzien van deze twee soorten beroepsorganisaties zijn op bepaalde punten onderling verschillend, vanwege de verschillen in de structuur van de twee soorten beroepsorganisaties zelf; diverse verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn dienen gelet op die specifieke structuur bij verschillende organisaties of organisatieonderdelen te worden belegd. Enkele andere richtlijnverplichtingen kunnen daarentegen ten aanzien van beide soorten beroepsorganisaties op eenzelfde wijze worden geïmplementeerd.

Tegen deze achtergrond zijn de implementatiebepalingen in de Algemene wet vormgegeven. Zo zien de voorgestelde nieuwe artikelen 30d en 30e van de Algemene wet op *beide* soorten beroepsorganisaties. Artikel 30d strekt ten aanzien van beide categorieën beroepsorganisaties ter implementatie van bijvoorbeeld de richtlijnverplichting vervat in artikel 4, derde lid (tot het opstellen van een voldoende gedetailleerde toelichting op de beperkende ontwerpregelgeving) en de verplichting vervat in artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn (tot kort gezegd het informeren van eenieder en consulteren van belanghebbenden). Ook ziet het nieuwe artikel 30d van de Algemene wet op de in bepaalde omstandigheden bestaande bevoegdheid tot vernietiging bij koninklijk besluit van bepaalde beperkende bepalingen (ongeacht dus welk soort beroepsorganisatie de betreffende regelgeving heeft vastgesteld).

De voorgestelde nieuwe artikelen 30f, 30g en 30h van de Algemene wet hebben vervolgens betrekking op beroepsorganisaties die onder categorie A vallen (met een systeem van ministeriële goedkeuring van regelgeving van de betreffende beroepsorganisatie). Ook zijn ze (deels) van toepassing op de organisaties voor beroepsbeoefenaren met een wettelijk erkende specialistentitel als bedoeld in artikel 14 van de Wet BIG. De voorgestelde nieuwe artikelen 30i, 30j en 30k van de Algemene wet hebben *uitsluitend* betrekking op beroepsorganisaties die onder categorie B vallen (organisaties met een onafhankelijk orgaan). Hieronder worden de diverse artikelen nader toegelicht.

Voorgesteld wordt om de diverse bepalingen ten behoeve van de overzichtelijkheid te vatten in een nieuw in te voeren hoofdstuk, hoofdstuk 3c van de Algemene wet.

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1 Algemene wet)

Voorgesteld wordt aan artikel 1 van de Algemene wet enkele begripsomschrijvingen toe te voegen.

Beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid

Allereerst wordt een omschrijving van het begrip «beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid» voorgesteld. Blijkens de omschrijving gaat het in de eerste plaats om een organisatie die (direct of indirect) bestaat uit beoefenaren van een gereglementeerd beroep (als gedefinieerd in de Algemene wet). De begripsomschrijving omvat in de eerste plaats de «klassieke» beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid waarvan elk van de aangeslotenen beoefenaar is van hetzelfde beroep als dat waarop de beroepsorganisatie ziet; die beroepsbeoefenaar is in dit geval rechtstreeks (direct) lid van die beroepsorganisatie. Een voorbeeld van een dergelijke «klassieke» beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid is de Nederlandse loodsencorporatie of de NBA.

Doordat in de begripsomschrijving echter het ruimere begrip «aangeslotenen» wordt gebruikt in plaats van het beperktere «leden», ziet de begripsomschrijving in de tweede plaats ook op federatieve (beroeps)organisaties. Hiermee wordt gedoeld op (koepel)organisaties waarop in ieder geval de «klassieke beroepsorganisaties, van welke de rechtstreekse leden beoefenaren zijn van het beroep waarop die beroepsorganisatie ziet, zijn aangesloten en waarvan het lidmaatschap van de klassieke beroepsorganisatie automatisch ook betekent dat de betreffende individuele beroepsbeoefenaar geldt als aangeslotene bij de federatieve organisatie. De «klassieke» *beroepsorganisaties* (met de beroepsbeoefenaren als leden) zijn *zelf* dan dus *lid van een federatieve organisatie*. De beroepsbeoefenaar is in die zin dus *indirect* aangesloten bij die federatieve organisatie. De KNMG is een voorbeeld van een dergelijke federatieve (beroeps)organisatie[121].

De klassieke beroepsorganisatie of federatieve organisatie zet zich blijkens de begripsomschrijving (in ieder geval) in voor een goede en vakbekwame uitoefening van een gereglementeerd beroep. Dit laat onverlet dat bij of krachtens de wet ook andere taken en verantwoordelijkheden bij die beroepsorganisatie kunnen zijn belegd.

Voor de toepassing van de Algemene wet gaat het hierbij enkel om (beroeps)organisaties met regelgevende bevoegdheid, waarbij de regelgeving bindend is voor de bij de organisatie aangesloten beroepsbe-

[121] Zoals aangegeven is de KNMG een voorbeeld van een federatieve organisatie die binnen deze begripsomschrijving valt. Op de KNMG zijn diverse «klassieke beroepsorganisaties» (zonder regelgevend orgaan) aangesloten (zoals de Landelijke vereniging van Artsen in Dienstverband (LAD), de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB), en de Vereniging van Specialisten in ouderengeneeskunde (Verenso). De leden van die laatstgenoemde organisaties zijn artsen, dus de individuele beoefenaren van een gereglementeerd beroep. De KNMG heeft een regelgevend orgaan dat de regelgeving opstelt ten aanzien van al de (direct of indirect) aangesloten individuele beroepsbeoefenaren: het College Geneeskundige Specialismen (CGS). Dit orgaan stelt regels vast voor de opleidingen, de erkenning van opleidingen en opleiders en de (her)registratie, ter borging van de kwaliteit van de beroepsgroep. Dit gebeurt voor profielartsen en alle specialisten, waaronder dus huisartsen, artsen verstandelijk gehandicapten, specialisten ouderengeneeskunde, medisch specialisten en bedrijfsartsen.

oefenaren. Beroepsorganisaties zonder regelgevende bevoegdheid en beroepsorganisaties die enkel (niet bindende) aanbevelingen, richtlijnen en dergelijk uitvaardigen, vallen niet onder deze begripsomschrijving.

Onafhankelijk orgaan

Daarnaast wordt het begrip «onafhankelijk orgaan» gedefinieerd. Blijkens de begripsomschrijving gaat het hier om een orgaan van de beroepsorganisatie (als hier gedefinieerd in de Algemene wet) dat in ieder geval een adviserende taak heeft ten aanzien van ontwerpregelgeving die vanuit de beroepsorganisatie wordt opgesteld (zie onderdeel a van de begripsomschrijving). Indien een beroepsorganisatie derhalve wel een onafhankelijk orgaan kent, maar dit orgaan enkel een taak heeft tot advisering over technische, vakinhoudelijke of meer maatschappelijke of politieke aspecten, kwalificeert dit orgaan niet als onafhankelijk orgaan in de zin van de Algemene wet.

De begripsomschrijving ziet in de tweede plaats op de onafhankelijkheid van het betreffende orgaan van de beroepsorganisatie (zie onderdeel b). Hoewel het hierbij gaat om een orgaan *van een beroepsorganisatie*, moet dit orgaan wel *onafhankelijk* zijn en opereren *ten opzichte van (in ieder geval) die beroepsorganisatie en diens aangeslotenen.* Dit betekent dat het orgaan diens adviestaak moet kunnen verrichten op objectieve en onafhankelijke wijze, zonder belangenconflicten en zonder bevooroordeeld te zijn. Het is essentieel dat het orgaan als zodanig kan functioneren zonder beïnvloeding door druk vanuit bijvoorbeeld (leden van) de beroepsorganisatie of verstrengeling van belangen.

Om die onafhankelijkheid te borgen, zullen er bepaalde eisen of procedures aan de samenstelling en inrichting van het orgaan moeten zijn gesteld. Zo is een voor de hand liggende eis dat het orgaan zelf in ieder geval voor de meerderheid bestaat uit anderen dan de beroepsbeoefenaren waarop de beroepsorganisatie betrekking heeft. Hoewel er dan een lid van het onafhankelijke orgaan kan zijn dat wel persoonlijke belangen heeft of kan hebben ten aanzien van regelgeving vanuit de betreffende beroepsorganisatie waarover het onafhankelijke orgaan adviseert, draagt het feit dat dit lid dan in de minderheid is, er aan bij dat het orgaan alsnog onafhankelijk kan opereren.

Daarnaast kan de onafhankelijkheid van het orgaan ook geborgd worden door bijvoorbeeld het lidmaatschap van het onafhankelijke orgaan onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap of het zitting hebben in een ander orgaan van de beroepsorganisatie, indien althans de combinatie van het lidmaatschap van het onafhankelijke orgaan en dat andere orgaan het onafhankelijk functioneren van het orgaan zou kunnen beïnvloeden of ondermijnen. Daarbij zou het niet uit hoeven te maken of dat andere orgaan bij of krachtens een bijzondere wet of bij of krachtens regelgeving van de beroepsorganisatie zelf is ingesteld (bijvoorbeeld via een verordening van de beroepsorganisatie). Dit kan in de praktijk betekenen dat het lidmaatschap van het onafhankelijk orgaan onverenigbaar wordt verklaard met (vrijwel) elk van de andere organen van de beroepsorganisatie.

De raad van advies van de NOvA (advocaten) en de (via dit wetsvoorstel in te voeren) raad van advies van de NBA (accountants) zijn voorbeelden van onafhankelijke organen ten aanzien waarvan eisen in de hiervoor beschreven wijze zijn gesteld in de betreffende bijzondere wet.
Een andere manier die gebruikt zou kunnen worden om de onafhankelijkheid van het orgaan deugdelijk te borgen, is door te bepalen dat het lidmaatschap van het onafhankelijke orgaan (ook) onverenigbaar is met

een dienstverband dat een persoon heeft met de beroepsorganisatie, of met een andersoortige overeenkomst die een persoon heeft met een beroepsorganisatie (zoals ingeval er een overeenkomst tot opdracht met een (potentieel) lid van onafhankelijke orgaan bestaat betreffende consultancywerkzaamheden van die persoon ten behoeve van de beroepsorganisatie).

Deze begripsomschrijving wordt geïntroduceerd met het oog op de toepassing van de artikelen 30d, 30e en 30i tot en met 30k van de Algemene wet. Deze strekken ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijn eist blijkens artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn dat de daarin bedoelde beoordelingen van de evenredigheid van beperkende bepalingen «op objectieve en onafhankelijke wijze» worden uitgevoerd. De objectiviteit en onafhankelijkheid van het onafhankelijke orgaan van een beroepsorganisatie zullen voor de toepassing van de relevante bepalingen in de Algemene wet dan ook in het licht van deze richtlijnbepaling moeten worden opgevat.

Proportionaliteitsrichtlijn

Tot slot wordt voorgesteld om in artikel 1 van de Algemene wet een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn op te nemen. Naast deze nieuwe begripsbepalingen in het (nieuwe) eerste lid, wordt een nieuw lid voorgesteld met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe tweede lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Algemene wet.

Artikel I, onderdeel B (invoering artikelen 30d tot en met 30k (nieuw) Algemene wet)

Artikel 30d (nieuw)

Artikel 30d (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

Dit artikellid maakt de verhoudingen duidelijk tot andere (bijzondere) wetgeving betreffende beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Aangegeven wordt welke nieuwe implementatiebepalingen in de Algemene wet op welke categorie beroepsorganisaties van toepassing zijn (de categorie met een systeem van ministeriële goedkeuring van de eigen regelgeving of de categorie met een onafhankelijk orgaan). De artikelen 30d en 30e van de Algemene wet zijn op beide categorieën beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid van toepassing (dus zowel op regelgevende beroepsorganisaties die over een onafhankelijk orgaan beschikken, als op regelgevende beroepsorganisaties die niet over een dergelijk orgaan beschikken).

Daarop geldt één uitzondering, namelijk indien bij bijzondere wet anders is bepaald. Deze uitzondering is aan de orde ten aanzien van de via dit wetsvoorstel te wijzigen Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het notarisambt, de Wet op het accountantsberoep en de Loodsenwet en de Wet op het accountantsberoep. Dit betekent dat géén van de nieuwe artikelen 30d tot en met 30k van de Algemene wet van toepassing is op de in die bijzondere wetten gereguleerde (organen van) beroepsorganisaties. Voor de Wet BIG geldt dat slechts deels anders is bepaald, en dat de Algemene wet voor het overige (wél) van toepassing is op de organisaties waarop artikel 14 van de Wet BIG ziet. Duidelijkheidshalve wordt in de Wet BIG aangeduid welke artikelen van de Algemene wet uitdrukkelijk wél van toepassing zijn ten aanzien van de betreffende

organisaties onder de Wet BIG (en daarmee wordt ook duidelijk welke artikelen van de Algemene wet *niet* van toepassing zijn).

Artikel 30d (nieuw), tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet

Het voorgestelde artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In het voorgestelde onderdeel wordt als eis gesteld dat de (ontwerp) toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep beperkt, dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld (zie voor een toelichting op het begrip «beperking van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de betreffende beperkende bepaling(en), en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepalingen. Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:

– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Omdat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie de voorgestelde artikelen 30f respectievelijk 30i van de Algemene wet), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse omtrent de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep.

Deze verplichting betreffende de gedetailleerde toelichting op beperkende bepalingen geldt zowel voor beroepsorganisaties onder categorie A als beroepsorganisaties onder categorie B[122]. De verplichting wordt belegd bij het orgaan binnen de beroepsorganisatie dat verantwoordelijk is voor het ontwerpen van regelgeving[123].

Artikel 30d (nieuw), tweede lid, onderdelen b, c en d, van de Algemene wet

Het voorgestelde artikel 30d, tweede lid, onderdelen b tot en met d, van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie (omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen) beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist die richtlijnbepaling dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep niet alleen relevant kan zijn voor de betreffende beroepsbeoefenaar zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor bijvoorbeeld de afnemers van de diensten van deze beroepsbeoefenaren, dus de consumenten of cliënten van deze beroepsbeoefenaren, indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een beroepsbeoefenaar. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende regelgeving, daarop inbreng kunnen leveren en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Overigens is het denkbaar dat in een eventuele bijzondere wet via welke een beroepsorganisatie in de toekomst regelgevende bevoegdheid verkrijgt, al een soort «consultatiebepaling» als deze is opgenomen. Mogelijk verplicht die bepaling dan enkel tot consultatie onder de kring van beroepsbeoefenaren. Door de toepassing van deze bepaling in de Algemene wet wordt daarnaast dan uitdrukkelijk geborgd (conform de Proportionaliteitsrichtlijn) dat die consultatie voor *eenieder* open wordt gesteld, niet enkel voor de betreffende beroepsbeoefenaren.

Tegen deze achtergrond wordt in artikel 30d, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet bepaald dat de beperkende bepalingen in ontwerpregelgeving, met inbegrip van de toelichting daarop, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren). Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende ontwerp voor de regelgeving, althans in ieder geval de

---

[122] Zie de inleiding van de artikelsgewijze toelichting op artikel I voor een nadere toelichting op categorieën A en B.

[123] Het is denkbaar dat binnen een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid de bevoegdheid tot het opstellen van regelgeving, het verrichten van een consultatie, de verwerking van opmerkingen en de vaststelling van (bepaalde) regelgeving belegd is bij een en hetzelfde orgaan van een beroepsorganisatie. Zie bijvoorbeeld het College Geneeskundige Specialismen (CGS), dat binnen de beroepsorganisatie KNMG (Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) de verantwoordelijkheid draagt rondom zowel het opstellen als het vaststellen van regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Wet BIG.

betreffende beperkende bepaling daarin, dan in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de betreffende beroepsorganisatie te publiceren.

In het verlengde daarvan wordt in artikel 30d, tweede lid, onderdeel c, van de Algemene wet bepaald dat een ieder vervolgens een zienswijze ten aanzien van die beperkende bepalingen kan indienen gedurende een redelijke termijn. Het is aan het bevoegde orgaan binnen de beroepsorganisatie om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen. Op deze wijze kan de beroepsorganisatie de terinzagelegging inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Vervolgens wordt in artikel 30d, tweede lid, onderdeel d, van de Algemene wet bepaald dat in de regelgeving respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking wordt gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen. Het is aan (het daartoe bevoegde orgaan binnen) de organisatie om bij het bepalen van het startmoment van de terinzagelegging rekening te houden met het feit dat vóór de uiteindelijke besluitvorming omtrent de ontwerpregelgeving nog tijd nodig is voor de verwerking van eventuele zienswijzen in de in dit onderdeel c bedoelde zin.
Het gaat er om dat voor een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking is van de ingebrachte zienswijzen en op welke wijze hiermee om is gegaan. Indien een zienswijze ten aanzien van een beperkende bepaling om bepaalde redenen géén aanleiding heeft gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44[124]), blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

[124] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet of andere beroepsorganisaties met (bindende) regelgevende bevoegdheid.

Artikel 30d (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Indien de sectorale wetgeving omtrent (de regelgeving van) een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid niet reeds voorziet in een bevoegdheid tot vernietiging van bepaalde besluiten van een dergelijke beroepsorganisatie en verder ook niet anders is bepaald, is artikel 30d, derde lid, van de Algemene wet van belang. Dit derde lid heeft betrekking op de bevoegdheid tot vernietiging van bepaalde besluiten van het orgaan binnen een beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van regelgeving.

De vernietiging kan blijkens dit derde lid slechts bij koninklijk besluit plaatsvinden, op voordracht van de verantwoordelijke bewindspersoon. Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (hetgeen door de betrokken bewindspersoon onderbouwd moet worden). Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Verder volgt uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden ertoe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen[125].
Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst.

Voor het geval een dergelijke (schorsings- en) vernietigingsbevoegdheid mocht ontbreken in de regelgeving waarbij een beroepsorganisatie regelgevende bevoegdheid verkrijgt, en in die regelgeving ook niet anders is bepaald, voorziet het voorgestelde derde lid in die vernietigingsbevoegdheid.
Wel geldt uiteraard dat de reikwijdte van die bevoegdheid hier is beperkt tot vernietiging van enkel de zogenoemde «beperkende bepalingen» die door het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie zijn vastgesteld. Andersoortige bepalingen, die geen beperking van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep omvatten in de zin van de richtlijn, vallen niet onder deze specifieke vernietigingsbevoegdheid.

De reden dat een dergelijke vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van beperkende bepalingen van een beroepsorganisatie noodzakelijk wordt geacht, is dat de lidstaat Nederland uiteindelijk binnen de EU verantwoordelijk is voor inachtneming van het Europese recht, waaronder de Proportionaliteitsrichtlijn. Tegen die achtergrond is het van belang dat vanuit de rijksoverheid in ultimo kan worden ingegrepen indien er door of vanwege een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid regels

[125] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht, toelichting op artikel 1A.2.2.9) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.1.6 omtrent goedkeuring), p.190–191.

tot stand worden gebracht en in stand blijven die in strijd met het evenredigheidsbeginsel moeten worden geacht.

Artikel 30d (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

In lijn met hoe de vernietigingsbevoegdheid is opgezet in de meerderheid van de bestaande bijzondere wetten betreffende beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, wordt de termijn waarbinnen de vernietigingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend, via dit vierde lid in beginsel beperkt tot zes maanden nadat aan de betrokken bewindspersoon vanuit de beroepsorganisatie mededeling respectievelijk kennisgeving is gedaan van de vaststelling van de betreffende beperkende bepaling(en). Zoals destijds ook is toegelicht ten aanzien van die bestaande bijzondere wetten, wordt die termijn ingevoerd ten behoeve van de rechtszekerheid.

Daarbij geldt overigens ten aanzien van beroepsorganisaties met een systeem van ministeriële goedkeuring van regelgeving vanuit de beroepsorganisatie, dat de kans dat binnen die termijn van zes maanden een voordracht tot vernietiging van die regelgeving wordt gedaan, vrijwel nihil is. Immers, de betreffende regelgeving is vóór publicatie nog ter goedkeuring aan de bewindspersoon voorgelegd en is daarbij goedgekeurd, in welk kader ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn moet hebben plaatsgevonden. Onder die omstandigheden is het onwaarschijnlijk dat zich een situatie voor zou doen dat dan alsnog aanleiding zou bestaan tot vernietiging van deze regelgeving. Voor het uitzonderlijke geval dat dit wel zo zou zijn, alsook met het oog op beperkende regelgeving van beroepsorganisaties ten aanzien waarvan géén voorafgaande ministeriële goedkeuring vereist is (omdat die beroepsorganisatie een onafhankelijk orgaan kent dat adviseert over de ontwerpregelgeving van de beroepsorganisatie), is invoering van de termijn van zes maanden niettemin wenselijk en noodzakelijk geacht in het licht van rechtszekerheid.

Artikel 30d (nieuw), vijfde lid, van de Algemene wet

Artikel 30d, vijfde lid, van de Algemene wet bevat een uitzondering op het vierde lid.
Met het oog op de in de voorgestelde nieuwe artikelen 30g, 30h, 30j en 30k van de Algemene wet vervatte monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen ten aanzien van dergelijke reeds vastgestelde beperkende bepalingen (zie de artikelsgewijze toelichting verderop), is het in bepaalde situaties noodzakelijk dat de verantwoordelijke bewindspersoon ook ná de in het vierde lid bedoelde termijn van zes maanden (kan schorsen of) een voordracht tot vernietiging van een dergelijke vastgestelde bepaling kan doen. Dit zal slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zijn. Die gevallen worden in het vijfde lid beschreven.

Het vijfde lid heeft zowel betrekking op beroepsorganisaties waarvan regelgeving is onderworpen aan een ministeriële goedkeuringsbevoegdheid, als op beroepsorganisaties die een onafhankelijk orgaan kennen dat adviseert over ontwerpregelgeving vanuit de beroepsorganisatie.

De bevoegdheid tot vernietiging van een beperkende bepaling is op grond van dit onderdeel enkel toepasbaar in de situatie dat:
– uit een evenredigheidsbeoordeling van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel van het onafhankelijk orgaan, die tussentijds is uitgevoerd naar aanleiding van een monitoringsrapport of bij wijze van

zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling[126], naar voren is gekomen dat er sprake is van onevenredigheid van een beperkende bepalingen;
– de betrokken bewindspersoon, ofwel het betreffende onafhankelijk orgaan, heeft geadviseerd tot wijziging of schrapping van die bepaling;
– het orgaan van de beroepsorganisatie dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het advies[127], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
– de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepalingen noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
– de in artikel 30d, vierde lid, van de Algemene wet bedoelde termijn van zes maanden reeds is verstreken.

Pas als elk van deze omstandigheden zich voordoet, en de betreffende beperkende bepaling in die situatie kwalificeert als strijdig met het recht of het algemeen belang (vgl. artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht)[128], kan tot vernietiging worden overgegaan. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot vernietiging wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de verantwoordelijke bewindspersoon die bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging wel heeft, gelet op de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat onder het Europese recht heeft. Daarom wordt het op grond van dit voorgestelde vijfde lid van de Algemene wet mogelijk gemaakt om dergelijke beperkende bepalingen ook ná de ommekomst van de termijn van zes maanden[129] alsnog (te schorsen of) bij koninklijk besluit te doen vernietigen. Deze mogelijkheid tot «latere» (schorsing of) vernietiging geldt enkel ten aanzien van reeds vastgestelde besluiten die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het betreffende gereglementeerde beroep (dus niet ten aanzien van andersoortige besluiten van de beroepsorganisatie), en enkel in de specifieke omstandigheden die in dit vijfde lid ook tot uitdrukking worden gebracht.

---

[126] Zie de voorgestelde artikelen 30g en 30h van de Algemene wet wat betreft beroepsorganisaties wier regelgeving is onderworpen aan ministeriële goedkeuring, en de artikelen 30j en 30k van de Algemene wet wat betreft beroepsorganisaties met een onafhankelijk orgaan.

[127] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ingeval (het bevoegde orgaan van) de betreffende beroepsorganisatie afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, hiertoe ingevolge de artikelen 30g, zevende lid, onderdeel a, en 30h, zevende lid, onderdeel a, 30j, zevende lid, onderdeel a, en 30k, zevende lid, onderdeel a, een deugdelijke motivering moet worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan van de beroepsorganisatie dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

[128] Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden.

[129] Gerekend vanaf de in artikel 30f, vierde lid, van de Algemene wet bedoelde kennisgeving dan wel de in artikel 30i, vierde lid, bedoelde mededeling van het besluit waarin de betreffende bepaling is opgenomen.

Artikel 30d (nieuw), zesde lid, van de Algemene wet

Dit lid bevat een limitering van het vijfde lid en ook dit lid geldt zowel voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid waarvoor een systeem van ministeriële goedkeuring van de regelgeving bestaat, als voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die een onafhankelijk orgaan kennen dat adviseert over regelgeving.
Omwille van de rechtszekerheid stelt dit lid alsnog paal en perk aan de termijn waarbinnen de mogelijkheid tot «latere» (schorsing of) vernietiging van beperkende bepalingen overeenkomstig het vijfde lid nog mag worden gebruikt. Zo wordt voorkomen dat een dergelijke mogelijkheid tot schorsing of vernietiging nog tot in lengte der dagen als een zwaard van Damocles boven dergelijke beperkende bepalingen blijft hangen Het zesde lid bepaalt daarom dat deze «latere» vernietiging in ieder geval moet plaatsvinden binnen zes maanden nadat de schriftelijke reactie ter kennis van de verantwoordelijke bewindspersoon is gekomen. De schriftelijke reactie bevat de motivering tot afwijking van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon dan wel het onafhankelijke orgaan. Deze reactie wordt vastgesteld door het orgaan van de beroepsorganisatie dat ook de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld (zie artikel 30g, zevende lid, onderdeel a, 30h, zevende lid, onderdeel a, 30j, zevende lid, onderdeel a, en 30k, zevende lid, onderdeel a).

Artikel 30e (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30e (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30e van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 30f (nieuw) van Algemene wet

Artikel 30f van de Algemene wet is enkel van toepassing op beroepsorganisaties die geen onafhankelijk adviserend orgaan hebben, maar een systematiek kennen waarbij in ieder geval bepaalde regelgeving vanuit het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de op dat terrein verantwoordelijke bewindspersoon.

Artikel 30f (nieuw), eerste lid van de Algemene wet

Artikel 30f, eerste lid, van de Algemene wet borgt dat *in ieder geval* (ook) *alle beperkende* regelgeving die door de daartoe bevoegde organen van een beroepsorganisatie wordt opgesteld, ter voorafgaande goedkeuring[130] aan de betrokken bewindspersoon moet worden voorgelegd, *ongeacht* of dit gaat om bijvoorbeeld verordeningen of nadere regels of voorschriften, die op grond van een verordening van de beroepsorganisatie vastgesteld mogen worden door een ander orgaan

[130] Het gaat om goedkeuring voorafgaand aan invoering van de betreffende beperkende bepaling.

binnen de beroepsorganisatie dan het orgaan dat de verordeningen vaststelt.

Door ten aanzien van (uitsluitend) beperkende regelgeving die onder het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn valt, voorafgaande ministeriële goedkeuring verplicht te stellen, wordt het voor de verantwoordelijke bewindspersoon mogelijk om in het kader van de besluitvorming omtrent die goedkeuring met name de evenredigheid te toetsen van de betreffende beperkende regelgeving (zie het tweede lid, onderdelen a en b).

Deze voorafgaande ministeriële goedkeuring geldt naast de ministeriële goedkeuring die in voorkomend geval ten aanzien van andersoortige regelgeving vereist kan zijn op grond van bijzondere wetgeving in formele zin.

Artikel 30f (nieuw), tweede lid, onderdelen a en b, van de Algemene wet

Het voorgestelde artikel 30f, tweede lid, onderdelen a en b, van de Algemene wet strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats (tweede lid, onderdeel a) wordt bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon, voorafgaand aan de beslissing omtrent goedkeuring in de zin van artikel 30f, eerste lid, van de Algemene wet, moet onderzoeken of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Algemene wet geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn verwoord. Artikel 30f, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet strekt daartoe. Indien een beperkende bepaling binnen een voorstel niet aan deze eisen voldoet, is de betrokken bewindspersoon bevoegd om de goedkeuring ten aanzien van die bepaling van het voorstel te onthouden (zie het voorgestelde artikel 30f, derde lid, van de Algemene wet, die hierna in de artikelsgewijze toelichting aan de orde komt).

Een essentieel onderdeel van dit nieuwe tweede lid (onderdeel b) is dat de betrokken bewindspersoon in het kader van de goedkeuringsbeslissing ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter goedkeuring is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze

memorie van toelichting besproken, en wordt nader toegelicht in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Algemene wet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld indien de opleidingseisen voor de betreffende beroepsbeoefenaren wezenlijk verzwaard worden), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Algemene wet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moeten worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen, in vergelijking met vergelijkbare landen, zeer laag.» zijn over het algemeen niet toereikend[131]. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren die de Europese Commissie heeft opgesteld ten aanzien van de toepassing van de Proportionaliteitsrichtlijn. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

[131] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

In artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Algemene wet is tot slot bepaald dat de in onderdeel b, onder 2°, bedoelde redenen en onderbouwing moeten worden opgenomen in het besluit omtrent goedkeuring (ofwel instemming). Dit omwille van de kenbaarheid.

Artikel 30f (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Zoals al is toegelicht, ziet het voorgestelde artikel 30f van de Algemene wet enkel op beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid waarvan (in ieder geval bepaalde) regelgeving – op grond van een wet in formele zin – ter goedkeuring aan de betrokken bewindspersoon moet worden voorgelegd, voordat deze regelgeving in werking kan treden. In die wet in formele zin waarbij de beroepsorganisatie tot stand wordt gebracht, kan reeds zijn bepaald dat en op welke gronden deze goedkeuring kan worden onthouden. Veelal zal dat zijn op grond van strijd met het recht of het algemeen belang.

Het voorgestelde artikel 30f, derde lid, beoogt te borgen dat de betrokken bewindspersoon ten aanzien van ontwerpbepalingen die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het gereglementeerde beroep in ieder geval bevoegd is om de goedkeuring te onthouden, indien deze ontwerpbepalingen naar zijn oordeel (in het kader van de ex ante evenredigheidsbeoordeling) niet verenigbaar blijken te zijn met de artikelen 5 of 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook indien uit de evenredigheidsbeoordeling volgt dat de betreffende ontwerpbepalingen op grond van de evenredigheidsbeoordeling onevenredig moeten worden geacht, en er aldus sprake is van onevenredigheid in de zin van de richtlijn (vgl. ook artikel 7, kopje en eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn[132]). Deze bepaling is onder meer van belang in het geval de bijzondere wet waarbij de beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid tot stand wordt gebracht, enkel specifieke gronden tot onthouding van goedkeuring kent, anders dan strijd met het recht of algemeen belang.

Benadrukt zij dat uit artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring niet plaatsvindt dan nadat (in dit geval) de betreffende beroepsorganisatie gelegenheid tot overleg is geboden. De bewindspersoon zal derhalve niet zonder nader overleg met de beroepsorganisatie tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring over kunnen gaan. Het gaat hier om een eis van zorgvuldigheid dat de beroepsorganisatie die het betrokken besluit heeft genomen, in de gelegenheid wordt gesteld overleg te voeren met de verantwoordelijke bewindspersoon, indien deze laatste overweegt geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan het voorgelegde besluit te onthouden. Onder omstandigheden zal dit overleg ertoe kunnen leiden dat het ter goedkeuring voorgelegde besluit wordt herzien of dat de bewindspersoon over de aanvankelijke bezwaren heenstapt en alsnog goedkeuring verleent[133].

Tot slot wordt opgemerkt dat in de wettekst gekozen is voor de formulering *«(...) goedkeuring kan worden onthouden wegens (...)»*, om deze in lijn te laten zijn met de formulering die in artikel 10:27 van de Algemene

---

[132] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 22. Daarin wordt verduidelijkt dat om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nieuw ingevoerde of gewijzigde bepalingen zowel geschikt als noodzakelijk zijn om de nagestreefde doelstelling(en) van algemeen belang te verwezenlijken.

[133] Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 190–191 (derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht)(toelichting op artikel 1A.2.1.6) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.2.9 omtrent vernietiging, p. 196).

wet bestuursrecht wordt gehanteerd[134], en met de formulering die momenteel al geldt in diverse andere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd en waarin een systeem van ministeriële goedkeuring is vervat, zoals de Gerechtsdeurwaarderswet[135] en de Wet op het notarisambt[136]. Die formulering maakt duidelijk op welke (exclusieve) gronden de goedkeuring in voorkomend geval kan worden onthouden. Bovendien geldt dat doordat deze formulering het woord «kan» omvat, er ook daadwerkelijk ruimte blijft voor het in artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde overleg met de beroepsorganisatie, indien de verantwoordelijke bewindspersoon voornemens zou zijn om goedkeuring te onthouden wegens onverenigbaarheid van de bepaling met artikel 5 of 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn of wegens onevenredigheid van de bepaling, in de zin van die richtlijn (zie in dit verband met name artikel 7, kopje en eerste lid).

Overigens ligt het voor de hand dat de bewindspersoon ook daadwerkelijk de goedkeuring aan de betreffende beperkende bepaling onthoudt, indien een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden naar aanleiding van door de bewindspersoon geconstateerde strijd met artikel 5 of 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn of de bij de evenredigheidsbeoordeling geconstateerde onevenredigheid van de beperkende bepaling, en de bewindspersoon deze strijdigheid of onevenredigheid na het overleg met de beroepsorganisatie niet weggenomen acht. Indien immers, ook na het overleg met de beroepsorganisatie, deze strijdigheid met de Proportionaliteitsrichtlijn nog steeds aanwezig wordt geacht, is het de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon om in het licht van het Europees recht (waaronder de Proportionaliteitsrichtlijn) en het aan het Europees recht verbonden loyaliteitsbeginsel voor lidstaten te borgen dat er geen regelgeving tot stand komt die niet strookt met het Europees recht. Gebruikmaking van het instrument van onthouding van goedkeuring ligt tegen deze achtergrond dan voor de hand.

Artikel 30f (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Het voorgestelde artikel 30f, vierde lid, van de Algemene wet borgt dat de door de beroepsorganisatie vastgestelde en door de betrokken bewindspersoon goedgekeurde beperkende regelgeving ter kennis wordt gebracht van deze bewindspersoon en bekend wordt gemaakt in de Staatscourant. Deze verplichting geldt voor alle beperkende bepalingen van de beroepsorganisatie als bedoeld in dit artikel 30f, dus ongeacht of het gaat om beperkende bepalingen in bijvoorbeeld een verordening van de beroepsorganisatie of in «nadere regels» of «nadere voorschriften» die zijn gebaseerd op dergelijke verordeningen (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 30f, eerste lid, van de Algemene wet hierboven).

De verplichting in dit vierde lid ziet enkel op beperkende bepalingen en raakt dus niet eventuele andersoortige bepalingen die in regelgeving van de beroepsorganisatie zijn vervat. Dit laat onverlet dat in de bijzondere wet die op de betreffende beroepsorganisatie ziet, een verplichting kan staan om hoe dan ook *alle* verordeningen van die beroepsorganisatie na vaststelling en goedkeuring naar de betrokken bewindspersoon te sturen en in de Staatscourant te publiceren, dus ook voor zover daarin geen

---

[134] Artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht: *«De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.»*.

[135] Zie artikel 82, eerste lid, laatste zin: *«De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.»*.

[136] Zie artikel 91, eerste lid, laatste zin: *«De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.»*.

beperkende bepalingen zijn opgenomen (hetgeen een vrij standaard bepaling is in de huidige bijzondere wetten betreffende beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid in de hier bedoelde categorie A (met een systeem van ministeriële goedkeuring).

Daarnaast verplicht dit vierde lid ertoe dat bij de bekendmaking van de vastgestelde en goedgekeurde regelgeving wordt vermeld via welk goedkeuringsbesluit deze regelgeving is goedgekeurd. In diverse (huidige) bijzondere wetten betreffende beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid (van categorie A) is een dergelijk lid een gebruikelijke bepaling.

Dit vierde lid borgt de transparantie en kenbaarheid die binnen de Proportionaliteitsrichtlijn essentieel wordt geacht, niet alleen voor de betrokken bewindspersoon (ook met het oog op artikel 30d, derde en vierde lid, van de Algemene wet), maar ook voor de beroepsbeoefenaren en anderen. Door de publicatie van de beperkende regelgeving in de Staatscourant (dus ook van beperkende bepalingen in op verordeningen gebaseerde nadere voorschriften of regels) en het noemen van het betreffende ministeriële goedkeuringsbesluit (waarin kort gezegd de onderbouwing van de evenredigheidsbeoordeling moet worden vervat) kan *eenieder* immers kennis nemen van de uiteindelijk vastgestelde beperkende regelgeving, en, op basis van de daarbij behorende toelichting en het goedkeuringsbesluit, kennis nemen van de aanleiding en achtergronden van de beperkende bepalingen en onderbouwing van de evenredigheid van deze bepalingen.

Artikelen 30g en 30h (nieuw) van de Algemene wet

De voorgestelde artikelen 30g en 30h van de Algemene wet zien op de monitoring (rapportage) en periodieke evenredigheidsbeoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn (ten aanzien van beroepsorganisaties zonder onafhankelijk orgaan, maar waarvoor een systeem van ministeriële goedkeuring geldt). Dit betreft zowel beperkende bepalingen in verordeningen als in daarop gebaseerde nadere regels (voor zover een beroepsorganisatie een dergelijk onderscheid in type regelgeving hanteert).

Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 30g van de Algemene wet om beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend na 30 juli 2020 (de uiterste implementatiedatum van de Proportionaliteitsrichtlijn) en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij artikel 30g van de Algemene wet wordt ingevoerd (de «oude» beperkende bepalingen). In het voorgestelde artikel 30h van de Algemene wet gaat het om de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroepsorganisatie worden vastgesteld *na* inwerkingtreding van deze wijzigigingswet («nieuwe» beperkende bepalingen). Deze beide nieuwe artikelen in de Algemene wet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die kort gezegd eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikke-

lingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie voor zou kunnen doen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 30g en 30h van de Algemene wet, wordt hieronder nader toegelicht.

Artikel 30g (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30g (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

Artikel 30g, eerste lid, van de Algemene wet maakt duidelijk dat dit artikel 30g enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 30g van de Algemene wet is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 30g van de Algemene wet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet al sprake zou zijn van niet naleving van deze wijzigingswet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór

inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 30g van de Algemene wet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum in artikel 30g van de Algemene wet zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 30g (nieuw), tweede lid, van de Algemene wet

Artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het betreffende beroep, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van die bepaling. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn.
Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding

van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor de betrokken departementen om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen. Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor *alle* oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk kalenderjaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: *alle* oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Dit rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door het daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd geachte orgaan. Per beroepsorganisatie zal bekeken moeten worden welk orgaan het meest geëquipeerd wordt geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, en om (ten behoeve van de betrokken bewindspersoon die de evenredigheidsbeoordelingen verricht) een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet ziet. Dit zal in de praktijk veelal het orgaan zijn dat in feite fungeert als het dagelijks bestuur van de beroepsorganisatie, dat bijvoorbeeld de beroepsorganisatie in en buiten rechte vertegenwoordigt, verantwoordelijk is voor het opstellen van (ontwerp)regelgeving en het verstrekken van inlichtingen aan bijvoorbeeld de verantwoordelijke bewindspersoon[137].

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden. Het rapport is namelijk van belang voor de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft

[137] Bij organisaties met regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 14 van de Wet BIG zou dat bijvoorbeeld echter anders kunnen liggen.

de bewindspersoon de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport voor de betrokken bewindspersoon van belang om te kunnen beoordelen of hij aanleiding ziet tot «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet.

Artikel 30g (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Artikel 30g, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling. Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het betreffende, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan[138]:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door de betreffende beroepsbeoefenaar of die anderszins het werkgebied van de beroepsbeoefenaar raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het betreffende beroep) eventuele innovatieve technieken of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door de betreffende beroepsbeoefenaren.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook bij het opstellen van bijvoorbeeld jaarverslagen van de betreffende beroepsorganisatie al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de

[138] Zie richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting), p.14.

jaarverslagen wellicht ook al door de beroeporganisatie werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor bijvoorbeeld de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient in het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd te worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van het orgaan van de beroepsorganisatie dat het rapport opstelt, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zoal zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Artikel 30g (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden.
Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de betrokken bewindspersoon de *eerste evenredigheidsbeoordeling* ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten in het derde kalenderjaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten

aanzien van deze beperkende bepalingen (zie artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook in het derde kalenderjaar na dat eerste rapportagemoment valt). Op deze manier kan de betrokken bewindspersoon beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat binnen een redelijke termijn na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen mogelijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[139], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht namelijk via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[140] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 30g, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het betreffende beroep. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 30g van de Algemene wet.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op (artikel 30g, vierde lid, onderdeel b), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de bewindspersoon nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerecht-

---

[139] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.

[140] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

vaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de betrokken bewindspersoon met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse onverwijlde evenredigheidsbeoordeling.

Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De verantwoordelijke bewindspersoon neemt in dat verslag ook een advies op omtrent het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zou moeten hebben (artikel 30g, vierde lid, onderdeel c, van de Algemene wet). Dit betekent dat indien de verantwoordelijke bewindspersoon bijvoorbeeld meent dat een onevenredig geachte bepaling geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke parameters voor gesteld, zodat de betrokken bewindspersoon het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Van dit advies is mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen (zie verder het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.

Het verslag met het advies moet aan het orgaan van de betreffende beroepsorganisatie worden gezonden dat de bepaling waarop het verslag (met het advies) ziet, heeft vastgesteld. Dat orgaan kan het desgewenst doorsturen naar een of meer andere organen van de betreffende beroepsorganisatie. Het binnen de beroepsorganisatie daartoe bevoegde orgaan kan vervolgens, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om tot een nieuwe bepaling of tot een wijzigingsbepaling te komen die daarna door het daartoe bevoegde orgaan kan worden vastgesteld.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de betreffende beroepsorganisatie hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er regelgeving tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten

aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 30f, waaronder het eerste lid, van de Algemene wet van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 30h, (tweede en) vierde lid, van de Algemene wet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans zal een nieuw «aansluitingsmoment» op de cyclus gaan gelden).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de betreffende beroepsorganisatie zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 30g, (tweede en) vierde lid, van de Algemene wet verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 30g (nieuw), vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op het derde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede

hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 30g, vijfde lid, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet.

Artikel 30g (nieuw), zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in artikel 30g, tweede (en derde) lid, van de Algemene wet ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling» of «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijke nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft de verantwoordelijke bewindspersoon houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het *moment* waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaats-

vinden, uitdrukkelijk het *achtste* lid van dit artikel 30g van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling.[141]

Op basis van de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen[142], en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een) advies – steeds met dezelfde elementen als bedoeld in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 30g, vierde lid, onderdelen b en c, van de Algemene wet). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 30g, zesde lid, onderdeel b, van de Algemene wet. De uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met het orgaan van de beroepsorganisatie dat ook de bepaling heeft vastgesteld ten aanzien waarvan een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden en waarop het verslag ziet.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling. Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies van de betrokken bewindspersoon, maar ook indien het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er regelgeving tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 30g, eerste lid, van de Algemene wet onder meer een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden, indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel. Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen

---

[141] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens het evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de artikelen 30g (en 30h) (beide: vierde lid), en artikel 30f, tweede lid, van de Algemene wet anderzijds.

[142] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

wijzigingsbepaling vervolgens (onder meer) een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er naar de in het rapport beschreven inschatting *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de verantwoordelijke bewindspersoon, die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, dit in een uitzonderlijk geval om enige reden toch anders ziet, kan de betrokken bewindspersoon alsnog een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verrichten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de betrokken bewindspersoon alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe tot die uitkomst is gekomen, in het licht ook van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 30g (nieuw), zevende lid, van de Algemene wet

Op grond van dit artikellid is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[143]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door een ander orgaan binnen de beroepsorganisatie worden voorbereid, mits het in dat geval uiteindelijk het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, zelf is die beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsregelgeving. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de bewindspersoon, al dan niet wijzigingen in regelgeving worden aangebracht.

Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de bewindspersoon anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het orgaan van de beroepsorganisatie dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, zal langs de lijnen van de door de bewindspersoon

[143] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten dit orgaan het oneens is met de bewindspersoon en om welke redenen dat het geval is.

Die motivering tot afwijking moet voldoende kenbaar worden gemaakt. Om die kenbaarheid te borgen, wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat het orgaan dat de beperkende bepaling of bepalingen heeft vastgesteld waarop het advies ziet, wenst af te wijken van een advies van de bewindspersoon dat strekt tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst dat orgaan van de beroepsorganisatie de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de beroepsorganisatie dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsregeling om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de bewindspersoon. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen het betreffende vaststellende orgaan afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld, omdat de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van regelgeving over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de bewindspersoon). Ingevolge het hier verderop toegelichte negende lid, moet die schriftelijke reactie binnen een redelijke termijn aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

In ultimo is het dan aan de bewindspersoon om, mede in het licht van de verstrekte motivering tot afwijking van het advies, te beoordelen of de ongewijzigd gelaten beperkende bepaling alsnog in stand kan blijven, of dat de bewindspersoon aanleiding ziet om diens bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van bepaalde besluiten in te zetten (zie artikel 30d (nieuw), derde tot en met het zesde lid, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de bewindspersoon voorgestelde manier), en dat het orgaan dat de betreffende bepaling heeft vastgesteld afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen (anders dan in de situatie in onderdeel a), maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan in dat geval door de bewindspersoon was geadviseerd[144]. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)regelgeving moeten worden opgenomen.

---

[144] Opgemerkt wordt dat het overigens niet altijd zo zal zijn dat een bewindspersoon in diens advies tot wijziging van een bepaling heel specifiek zal voorschrijven hoe een bepaling gewijzigd zou moeten worden; niet valt uit te sluiten dat de bewindspersoon in het advies enkel iets aangeeft met de strekking dat een bepaling gewijzigd moet worden met inachtneming van de redenen die zijn gegeven voor diens oordeel dat een wijziging nodig zou zijn, zonder heel concreet te bepalen welke formuleringen van de beperkende bepaling wellicht geschrapt zouden moeten worden of door welke formulering een en ander vervangen zou moeten worden. Per geval zal in ieder geval steeds beoordeeld moeten worden of hetgeen de beroepsorganisatie doet of juist niet doet naar aanleiding van een advies van de bewindspersoon, een afwijking vormt van dat advies. Daarbij is de wijze waarop de bewindspersoon dat advies heeft geformuleerd, mede van belang. Indien de conclusie is dat sprake is van een afwijking van het advies, zal die afwijking gemotiveerd moeten worden.

De bewindspersoon kan vervolgens in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van de voorgestelde wijziging van de beperkende bepaling (en de ex ante evenredigheidsbeoordeling die in dat verband plaatsvindt) bepalen of hij zich kan vinden in de voorgestelde wijzigingsbepaling(en) vanuit de beroepsorganisatie, en in de onderbouwing daarbij die in de toelichting is opgenomen. Indien de bewindspersoon goedkeuring verleent aan de voorgestelde wijzigingsbepaling, zal de gewijzigde bepaling worden gepubliceerd. Daarbij ligt het voor de hand dat dan ook de toelichting daarop wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking, als onderdeel van de toelichting als geheel, ook publiekelijk kenbaar.

Ook in het volgende geval zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening. Het gaat hierbij om het geval dat de bewindspersoon na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de bewindspersoon betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij het orgaan dat de bepaling heeft vastgesteld dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende regelgeving tot stand te laten brengen (bijvoorbeeld om de eventueel volgens het betreffende orgaan zelf tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen). Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 30g (nieuw), achtste lid, van de Algemene wet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Normaliter, op grond van de zesjaarlijkse cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een dergelijk geval, waarin een

tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden met als uitkomst dat de bepaling (toch) evenredig moet worden geacht (ondanks het monitoringsrapport), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[145].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvóór dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot

[145] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment Van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (zes jaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (zes jaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling). Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat. In dat geval dient de betreffende bepaling, afhankelijk van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel te worden gewijzigd, ofwel te worden geschrapt (tenzij het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie besluit om gemotiveerd af te wijken van het advies; zie het zevende lid). Indien de bepaling wordt geschrapt, valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien geadviseerd wordt om deze bepaling te *wijzigen*, wordt er, indien het advies wordt opgevolgd, een regeling tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.

Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht[146], waarop de artikelen 30d (waaronder het tweede lid) en artikel 30f (zie met name het eerste lid) van de Algemene wet van toepassing zijn. Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van die artikelen.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien die wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is dit artikel 30g van de Algemene wet (betreffende monitoring en periodieke beoordeling van «oude bepalingen») daarop niet meer van toepassing; artikel 30h van de Algemene wet is dan van toepassing. Op basis van *dat* artikel geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 30g, tweede en vierde lid, van de Algemene wet, maar over de band van artikel 30h van de Algemene wet. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van dat laatstgenoemde artikel 30h van de Algemene wet te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30h van de Algemene wet, in het bijzonder het tweede, vierde en zesde lid daarvan.

Artikel 30g (nieuw), negende lid, van de Algemene wet

Dit artikellid houdt verband met de situatie bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, waarin het orgaan van de beroepsorganisatie dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, in afwijking van het advies de beperkende bepaling niet wijzigt of schrapt en de motivering voor die afwijking in een schriftelijke reactie aan de bewindspersoon opneemt.
Het negende lid bepaalt dat als een dergelijke schriftelijke reactie tot stand is gebracht, die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden verzonden door het orgaan van de beroepsorganisatie dat

[146] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[147]. De in het negende lid bedoelde toezending van deze schriftelijke reactie aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van artikel 30d (nieuw), derde tot en met het zesde lid, van de Algemene wet. Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie hieromtrent verder de toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het genoemde artikel 30d van de Algemene wet.

Artikel 30h (nieuw) Algemene wet

Artikel 30h (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

Artikel 30h, eerste lid, van de Algemene wet bepaalt dat artikel 30h van de Algemene wet enkel ziet op (monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het betreffende beroep die zijn vastgesteld in de periode *vanaf* de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dit artikel 30h van de Algemene wet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 30g van de Algemene wet.

Artikel 30h (nieuw), tweede lid, van de Algemene wet

Artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet in werking getreden beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder het hierboven besproken artikel 30g van de Algemene wet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep in kwestie, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 30g, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

---

[147] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor het geval een beroepsorganisatie een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet worden opgesteld en uitgebracht door het orgaan van de beroepsorganisatie dat daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd wordt geacht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, tweede lid, is aangegeven, moet per beroepsorganisatie bekeken worden welk orgaan het meest geëquipeerd wordt geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, en om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit orgaan kan dan aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting meegeven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop artikel 30h, zesde lid van dit artikel ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden. Op grond van dat artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet (betreffende die «oude bepalingen») wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dát jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment valt dan in het jaar 2031, het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een «nieuwe» bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepaling die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *na het eerstvolgende kalenderjaar*, gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling, *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daaropvolgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking is getreden, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat

tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daaropvolgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht). Zie voor verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordeling en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in die cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen. Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden. Het rapport is namelijk van belang voor de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden (zie artikel

30h, vierde lid, van de Algemene wet). Het geeft de bewindspersoon de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport van belang voor de betrokken bewindspersoon om te kunnen beoordelen of hij aanleiding ziet tot een «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie daaromtrent verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 30h, zesde lid, van de Algemene wet.

Artikel 30h (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Artikel 30h, derde lid, van de Algemene wet bepaalt onder meer dat eventuele nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen, in een rapport dienen te worden vervat. Het derde lid van artikel 30h, onderdelen b en c, van de Algemene wet ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 30g, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en ook wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Artikel 30h (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het eerste lid, onderdeel a, volgt dat de betrokken bewindspersoon de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten in het zesde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie het tweede lid van ditzelfde artikel). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het zevende lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt ingevolge artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet, maar op de voet van artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de betrokken bewindspersoon ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de betrokken bewindspersoon in ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de periodieke beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteits-

richtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[148]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 30h, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 30h van de Algemene wet in samenhang met de toelichting op artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet.

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van die periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen, met daarin een advies over het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling naar het oordeel van de betrokken bewindspersoon zou moeten hebben ten aanzien van de betreffende bepalingen (artikel 30h, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet). Aangezien dit verslag (met advies) qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet, wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet.

Net als het verslag (met advies) van de zesjaarlijkse periodieke beoordeling ten aanzien van de «oude» bepalingen, dient het verslag van de periodieke beoordeling van de «nieuwe» bepalingen te worden gezonden aan het orgaan van de beroepsorganisatie dat de bepaling(en) waarop het verslag (en het daarin vervatte advies) ziet, heeft vastgesteld.

Artikel 30h (nieuw), vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op het hierboven besproken vierde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook plaats heeft gevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling (ex ante). Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in

[148] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 30h, vijfde lid, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid van artikel 30h van de Algemene wet ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 30h, derde lid, van de Algemene wet (en de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet).

Artikel 30h (nieuw), zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat de betrokken bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 30h (nieuw), zevende lid, van de Algemene wet

Op grond van dit artikellid is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[149]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, zevende lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van het onderhavige artikel 30h (met dien verstande dat artikel 30g van de

[149] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

Algemene wet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30h van de Algemene wet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 30h (nieuw), achtste lid, van de Algemene wet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 30g van de Algemene wet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30h van de Algemene wet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 30h (nieuw), negende lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet op het verzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde schriftelijke reactie (met daarin een motivering tot afwijking van het advies van de betrokken bewindspersoon). Aangezien de formulering van dit artikellid identiek is aan die van artikel 30g (nieuw), negende lid, van de Algemene wet, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat laatstgenoemde artikellid.

Artikelen 30i, 30j en 30k (nieuw) van de Algemene wet

Zoals in het inleidende deel van de artikelsgewijze toelichting ten aanzien van de Algemene wet al is aangegeven, hebben de hierboven besproken artikelen 30f, 30g en 30h van de Algemene wet *uitsluitend* betrekking op beroepsorganisaties die onder categorie A vallen (waarvoor een systeem geldt van ministeriële goedkeuring van regelgeving van de betreffende beroepsorganisatie).

De voorgestelde nieuwe artikelen 30i, 30j en 30k van de Algemene wet hebben *uitsluitend* betrekking op beroepsorganisaties die onder categorie B vallen (organisaties waarvoor geen systeem van ministeriële goedkeuring geldt, maar die een onafhankelijk orgaan kennen dat adviseert omtrent ontwerpregelgeving van de beroepsorganisatie). Deze laatstgenoemde groep artikelen wordt hieronder besproken.

Artikel 30i (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30i (nieuw)van de Algemene wet

Artikel 30i van de Algemene wet strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Artikel 30i (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

In de eerste plaats wordt in het voorgestelde artikel 30i, eerste lid, van de Algemene wet bepaald dat ontwerpregelgeving (vanuit een beroepsorganisatie met een onafhankelijk orgaan) vóór vaststelling voor advies aan het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie moet worden voorgelegd, indien die ontwerpregelgeving strekt tot invoering van een

nieuwe beperkende bepaling of ter wijziging van een beperkende bepaling. Ontwerpregelgeving die niet die strekking heeft, hoeft op grond van dit artikel niet voor advies aan het onafhankelijke orgaan te worden voorgelegd. Dit laat echter onverlet dat bijzondere wetgeving op grond waarvan de beroepsorganisatie tot stand is gebracht of op grond waarvan sprake is van bindende regelgevende bevoegdheid, een verplichting kan bevatten tot het ter advisering voorleggen van andersoortige regelgeving dan de hier bedoelde beperkende regelgeving aan het onafhankelijke orgaan.

Artikel 30i (nieuw), tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet

Artikel 30i, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bepaalt dat wanneer het onafhankelijke orgaan een voorstel met beperkende regelgeving voorgelegd krijgt ter advisering daaromtrent, het onafhankelijke orgaan moet beoordelen of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het EU-recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Algemene wet geïmplementeerd, omdat ze nu als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn opgenomen. Artikel 30i, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet strekt daartoe. Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel voor een nadere toelichting op die aspecten.

Artikel 30i (nieuw), tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet

Daarnaast geldt als essentieel onderdeel van dit tweede lid (onderdeel b) dat het onafhankelijke orgaan een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter advisering is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en voorts in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Algemene wet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld

indien de opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit tweede lid, onderdeel b, onder 1°, van artikel 30i van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Algemene wet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en de welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen in vergelijking met vergelijkbare landen zeer laag.» zijn over het algemeen niet toereikend[150]. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Ook volgt uit dit onderdeel nog dat de hierin bedoelde redenen en onderbouwing betreffende de gerechtvaardigdheid en evenredigheid in het door het onafhankelijke orgaan uit te brengen advies moeten worden opgenomen. Dit omwille van de transparantie en kenbaarheid.

In artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Algemene wet is tot slot bepaald dat het advies ook een advies (dus in feite een voorstel of aanbeveling) moet omvatten over het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling volgens het onafhankelijke orgaan zou moeten hebben voor de betreffende beperkende bepalingen. Dit betekent dat het onafhankelijke orgaan dus zo duidelijk mogelijk moet aangeven of een bepaling bijvoorbeeld gewijzigd zou moeten worden (met zo mogelijk en indien wenselijk dan ook een duiding van wat deze wijziging zou moeten inhouden). Ook kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat een bepaling geschrapt zou moeten worden. Hoe concreter en vollediger het advies en de aanbeveling ten aanzien van een beperkende bepaling in bijvoorbeeld een verordening, hoe duidelijker het zal zijn voor het orgaan

[150] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

van de betreffende beroepsorganisatie dat de ontwerpregelgeving heeft opgesteld en uiteindelijk voor het orgaan dat de betreffende regelgeving vaststelt (voor zover dat twee verschillende organen zijn) of en met welke eventuele aanpassingen de betreffende beperkende bepaling(en) – naar het oordeel van het onafhankelijke orgaan – kunnen worden vastgesteld teneinde onevenredigheid tegen te gaan. Het is uiteindelijk aan het onafhankelijke orgaan zelf om te bepalen wat meegegeven wordt omtrent eventuele noodzakelijk geachte aanpassingen.

Ingevolge artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 4°, van de Algemene wet wordt het uiteindelijke advies van het onafhankelijke orgaan, tezamen met de ontwerpregelgeving waarop het advies ziet, overgelegd aan het orgaan dat de betreffende regelgeving waarop dat advies ziet, vaststelt. Het staat het onafhankelijke orgaan uiteraard vrij om een en ander ook naar het orgaan te sturen dat de betreffende ontwerpregelgeving heeft opgesteld. Hoe dan ook ligt het in de rede dat in de toelichting op dat ontwerp de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling en het uitgebrachte advies wordt betrokken, voordat het bij het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van regelgeving, wordt ingediend.

Het advies dient in ieder geval te worden gezonden aan het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van de regelgeving, zodat dit orgaan daarvan kennis kan nemen en in dat verband ook een besluit kan nemen omtrent een eventuele afwijking van het advies en de daarvoor aan te voeren motivering (zie het tweede lid en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Indien het orgaan dat de ontwerpregelgeving heeft *opgesteld* in voorkomend geval hetzelfde orgaan is dat ook de regelgeving *vaststelt*[151], betekent dit in de praktijk dat dit orgaan dan conform de binnen de beroepsorganisatie geldende procedure tot vaststelling overgaat.

Artikel 30i (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Uit dit derde lid volgt dat het advies van het onafhankelijke orgaan ten aanzien van beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn in beginsel leidend dient te zijn voor (het orgaan dat de betreffende bepalingen heeft opgesteld en) het orgaan dat bevoegd is tot uiteindelijke vaststelling van de bepalingen. Afwijking van het advies kan namelijk slechts plaatsvinden indien hiertoe een deugdelijke motivering wordt gegeven. Die motivering dient ook uitdrukkelijk in de toelichting op de uiteindelijk door de daartoe bevoegde orgaan vast te stellen beperkende regelgeving te worden opgenomen, zo volgt uit dit artikel 30i, derde lid, van de Algemene wet. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien het onafhankelijke orgaan beperkende bepalingen onevenredig acht en adviseert tot wijziging of schrapping van de betreffende bepaling uit het voorstel, het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de beperkende bepalingen slechts van dit advies kan afwijken indien hiertoe op basis van een gedegen motivering wordt uitgelegd waarom (uiteindelijk) het betreffende orgaan zich niet met advies omtrent de evenredigheid van de bepaling kan verenigen. Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat het vaststellende orgaan de analyse van het onafhankelijke orgaan anders waardeert, of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. In de toelichting zal langs de lijnen van de door het onafhankelijke orgaan verrichte beoordeling uiteen moeten worden gezet op welke punten de het orgaan dat tot vaststelling van de betreffende regelgeving bevoegd is, het oneens is met

[151] Dit komt bijvoorbeeld voor bij organisaties in de zin van artikel 14, tweede lid, van de Wet BIG.

het onafhankelijke orgaan en om welke redenen dat het geval is. Met name indien het onafhankelijke orgaan had geconcludeerd dat sprake is van onevenredigheid, dient in de vast te stellen toelichting helder en voldoende gedetailleerd uiteen te worden gezet waarom wordt afgeweken van het advies en waarom de bepaling, ondanks een dergelijk advies, ongewijzigd in stand zou kunnen blijven.

Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door een ander orgaan worden voorbereid dan het orgaan dat uiteindelijk beslist over de vaststelling van de beperkende regelgeving, mits het in dat geval uiteindelijk maar de dat vaststellende orgaan zelf is dat beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van het onafhankelijke orgaan, al dan niet wijzigingen in de voor vaststelling voorliggende regelgeving worden aangebracht.

Die motivering tot afwijking dient te worden opgenomen in de toelichting op de regelgeving die de betreffende beperkende bepaling(en) bevat en die ter vaststelling is voorgelegd aan het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie. Op die manier legt dit vaststellende orgaan van de beroepsorganisatie een zekere mate van verantwoording af voor die beslissing tot afwijking van het advies, en wordt voor eenieder expliciet kenbaar om welke redenen dat orgaan (onderdelen van) het advies naast zich neerlegt. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30d, tweede lid (nieuw), van de Algemene wet hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Daarbij wordt opgemerkt dat de verantwoordelijke bewindspersoon op grond van artikel 30d, derde tot en met het vijfde lid, van de Algemene wet in ultimo de bevoegdheid heeft om besluiten van de beroepsorganisatie waarbij beperkende bepalingen zijn vastgesteld voor te dragen voor vernietiging bij koninklijk besluit. Dit betekent dat indien het daartoe bevoegde orgaan uiteindelijk een beperkende bepaling heeft vastgesteld, in afwijking van het advies van het onafhankelijke orgaan, op basis van een in de toelichting op de regelgeving opgenomen motivering, en de verantwoordelijke bewindspersoon zou zich hierin niet kunnen vinden en van oordeel zijn dat de betreffende bepaling daadwerkelijk onevenredig moet worden geacht, de betrokken bewindspersoon deze kan voordragen voor vernietiging. Het zou dan gaan om vernietiging wegens strijd met het recht of het algemeen belang (hetgeen aan de orde zou kunnen zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld. Overigens kan in het licht van artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht, hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, ook besloten worden tot schorsing van het betreffende besluit.

Artikel 30i (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt in de eerste plaats dat voor zover een advies van het onafhankelijke orgaan betrekking heeft op ontwerpregelgeving die een beperkende bepaling omvat, het uitgebrachte advies aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden. De toezending van dit advies aan de betrokken bewindspersoon moet plaatsvinden binnen een «redelijke termijn». Een logisch moment zou bijvoorbeeld kunnen zijn het moment dat van de vaststelling van de regelgeving met een beperkende bepaling mededeling wordt gedaan aan de betrokken bewindspersoon (op grond van de tweede zin van dit vierde lid). Op die manier zou de

betrokken bewindspersoon voldoende gelegenheid hebben om eventueel een voordracht tot vernietiging van de betreffende bepaling te doen op grond van artikel 30d van de Algemene wet, indien de beperkende bepaling in strijd met het recht of algemeen bepaling zou moeten worden geacht (hetgeen zich voor zou kunnen doen indien blijkens het advies van het onafhankelijke orgaan is geoordeeld dat de beperkende bepaling onevenredig is, en deze niettemin alsnog ongewijzigd wordt vastgesteld, op basis van een motivering tot afwijking van dat advies).

Daarnaast heeft dit lid betrekking op mededeling van eenmaal vastgestelde beperkende regelgeving aan de verantwoordelijke bewindspersoon en de publicatie van deze regelgeving in de Staatscourant. Deze mededelingsplicht en de publicatieverplichting hebben enkel betrekking op vanuit de beroepsorganisatie vastgestelde beperkende bepalingen, niet op andersoortige, niet-beperkende bepalingen. Daarbij maakt het niet uit welk orgaan van de beroepsorganisatie de betreffende beperkende regelgeving heeft vastgesteld[152].

Voor alle beperkende bepalingen geldt immers dat het niet alleen van belang is dat deze bij totstandkoming en na vaststelling periodiek beoordeeld worden op evenredigheid, maar dat deze bepalingen zelf (en in de praktijk dan ook de bijbehorende toelichting daarop) worden gepubliceerd ten behoeve van de kenbaarheid en transparantie die ook in de Proportionaliteitsrichtlijn centraal staat.

Bovendien is het van belang dat de verantwoordelijke bewindspersoon na vaststelling van eventuele beperkende bepalingen vanuit de betreffende beroepsorganisatie onverwijld kennis krijgt van deze bepalingen (en de bijbehorende toelichting daarop). Dit biedt de betrokken bewindspersoon de gelegenheid om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van het artikel 30d, derde tot en met het vijfde lid, van de Algemene wet (zie verder de artikelsgewijze toelichting daarop).

Artikelen 30j en 30k (nieuw) van de Algemene wet)

De voorgestelde artikelen 30j en 30k van de Algemene wet zien op de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 30j van de Algemene wet om beperkende bepalingen die door het daartoe bevoegde orgaan binnen de beroepsorganisatie zijn vastgesteld en die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de artikelen 30j en 30k van de Algemene wet worden ingevoerd (de «oude» beperkende bepalingen). In het voorgestelde artikel 30k van de Algemene wet gaat het om de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroeporganisatie worden vastgesteld na inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de

[152] Diverse bestaande beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid kennen een onderscheid tussen zogenoemde verordeningen en nadere regels of voorschriften die krachtens een verordening worden vastgesteld. De verordeningen worden bij deze organisaties veelal worden opgesteld door een als een dagelijks bestuur fungerend orgaan, en worden vastgesteld door een orgaan bestaande uit (in ieder geval) bij de beroepsorganisatie aangesloten beroepsbeoefenaren. De nadere voorschriften of nadere regels worden dan veelal opgesteld én vastgesteld door dat orgaan dat fungeert als dagelijks bestuur van de beroepsorganisatie. Zowel beperkende bepalingen in verordeningen, als beperkende bepalingen in nadere regels of voorschriften moeten medegedeeld en gepubliceerd worden in de Staatscourant, ook al zijn het verschillende organen die deze beperkende bepalingen vaststellen.

artikelen 30j en 30k van de Algemene wet worden ingevoerd («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide nieuwe artikelen in de Algemene wet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door het daartoe door de beroepsorganisatie bevoegd geachte orgaan, welk rapport betrekking heeft op de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse evaluatiemoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet volstaan kan worden met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie zou kunnen voordoen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 30j en 30k van de Algemene wet wordt hieronder nader toegelicht.

Artikel 30j (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30j (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

Artikel 30j, eerste lid, van de Algemene wet maakt duidelijk dat artikel 30j van de Algemene wet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 30j van de Algemene wet is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 30j van de Algemene wet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die

zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van de wet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden. Zie ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 30j van de Algemene wet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel bijvoorbeeld in augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen dezelfde achtergrond dient ook de monitoring van deze bepalingen, die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 30j (nieuw), tweede lid, van de Algemene wet

Artikel 30j, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar door het daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd geachte orgaan een rapport moet worden uitgebracht aan het onafhankelijke orgaan omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude

beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan het onafhankelijke orgaan. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor de betrokken departementen om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen.
Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor *alle* oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk jaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: *alle* oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Dit rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door het daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd geachte orgaan van de beroepsorganisatie. Het zal hierbij dus moeten gaan om het orgaan dat het meest geëquipeerd wordt geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, en

om een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 30j, zesde lid, van de Algemene wet ziet. Dit zal veelal het orgaan zijn dat in feite fungeert als het dagelijks bestuur van de beroepsorganisatie, dat bijvoorbeeld de beroepsorganisatie in en buiten rechte vertegenwoordigt, verantwoordelijk is voor het opstellen van (ontwerp)regelgeving en het verstrekken van inlichtingen aan bijvoorbeeld de verantwoordelijke bewindspersoon.

Het rapport is voor het onafhankelijke orgaan van belang met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft gestructureerd de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport voor het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie van belang met het oog op de eventueel noodzakelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 30j, zesde lid, van de Algemene wet.

Artikel 30j (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Artikel 30j, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling. Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een andere (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door de beroepsbeoefenaren waarop de beroepsorganisatie ziet, of die anderszins het werkgebied van de betreffende beroepsbeoefenaren raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het betreffende gereglementeerde beroep) eventuele innovatieve technieken of een toe- of afname van de vraag naar de door de beroepsbeoefenaar geleverde dienst.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan

knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld jaarverslagen van de beroepsorganisatie al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de beroepsorganisatie werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor (onder meer) de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van het orgaan van de beroepsorganisatie dat het rapport opstelt, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 30k, tweede lid, van de Algemene wet óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen

en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Het rapport dient naar de het onafhankelijke orgaan te worden gestuurd, zodat het onafhankelijke orgaan kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling en ten behoeve van het verrichten van de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling. Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de verantwoordelijke bewindspersoon in staat om zich ook zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe daar vanuit de beroepsorganisatie tegenaan wordt gekeken. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging (ingevolge artikel 30d, derde lid en verder, van de Algemene wet)[153] van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven (waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan). Benadrukt zij echter dat, zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30d, derde lid, van de Algemene wet ook al werd aangestipt, vernietiging niet plaatsvindt dan nadat de betrokken bewindspersoon in overleg is getreden met de beroepsorganisatie, indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt (zie artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 30j (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat het onafhankelijke orgaan de *eerste evenredigheidsbeoordeling* ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze «oude» beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden zijn verstreken). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook drie jaar na dat eerste rapportagemoment valt).

Op deze manier kan het onafhankelijke orgaan beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas in het zesde kalenderjaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

---

[153] Zie omtrent vernietiging ook afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[154], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[155]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 30j, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 30j van de Algemene wet.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt het onafhankelijke orgaan een verslag op (artikel 30j, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van het onafhankelijke orgaan nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door het onafhankelijke orgaan met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

Het onafhankelijke orgaan neemt in dat verslag ook een advies op omtrent de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zouden moeten hebben (artikel 30j, vierde lid, onderdeel c, van de Algemene wet). Dit betekent dat indien het onafhankelijke orgaan bijvoorbeeld meent dat onevenredig geachte bepalingen geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan het

---

[154] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.

[155] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

onafhankelijke orgaan om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke paramaters voor gesteld, zodat het onafhankelijke orgaan het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Van dit advies mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd (zie verder het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.

Het verslag moet met het advies aan het orgaan van de beroepsorganisatie worden gezonden dat de beperkende regelgeving waarop het advies ziet, heeft opgesteld. Dat orgaan gaat, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om nieuwe regelgeving op te stellen.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.
Maar indien deze beperkende bepaling wordt *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er regelgeving tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is (naast artikel 30d van de Algemene wet, zie met name het tweede lid daarvan) artikel 30i van de Algemene wet van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 30k, (tweede en) vierde lid (nieuw), van de Algemene wet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans wordt in de cyclus van rapportage- en

beoordelingsjaren op een nieuw moment «ingehaakt», om vervolgens de cyclus vanaf daar weer te vervolgen).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de beroepsorganisatie zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze («oude») beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 30j van de Algemene wet, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 30j (nieuw), vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door het onafhankelijke orgaan te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 30j, vijfde lid, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 30j, derde lid, van de Algemene wet.

Artikel 30j (nieuw), zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat het onafhankelijke orgaan onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde

lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijk nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan het onafhankelijke orgaan zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het moment waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het *achtste* lid van dit artikel 30j van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling[156].

Op basis van (in ieder geval) de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen,[157] en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt het onafhankelijke orgaan een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 30j, vierde lid, onderdelen b en c). Dit wordt tot

---

[156] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens in feite een evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de artikelen 30j en 30k, vierde lid, van de Algemene wet en artikel 30i, tweede lid, van de Algemene wet anderzijds.

[157] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 30j, zesde lid, onderdeel b, van de Algemene wet. De in een verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met het orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende beoordeelde bepaling heeft vastgesteld.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling moet worden *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er regelgeving stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling zijn de artikelen 30d (zie met name het tweede lid) en 30i van de Algemene wet van toepassing, hetgeen onder meer betekent dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats dient te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, vierde lid, van de Algemene wet (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens (onder meer) een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er op basis van de in het rapport beschreven ontwikkelingen naar de inschatting van het orgaan van de beroepsorganisatie dat het rapport heeft opgesteld *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en het onafhankelijke orgaan die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, (toch) aanleiding ziet tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verricht, kan het onafhankelijke orgaan alsnog daartoe besluiten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom het onafhankelijke orgaan alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe het onafhankelijke orgaan tot die uitkomst is gekomen in het licht van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 30j (nieuw), zevende lid, van de Algemene wet

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling (artikel 30i, tweede lid, van de Algemene wet), geldt ook ten aanzien van een advies van het onafhankelijke orgaan in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de betreffende beperkende regelgeving in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[158]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Ook hier geldt dat deze motivering tot afwijking voldoende kenbaar moet worden gemaakt. Anders dan bij de evenredigheidsbeoordeling in het kader van de totstandkoming, ligt er echter geen ontwerpregelgeving voor, in de toelichting waarop die afwijkende motivering zou kunnen worden opgenomen; in dit artikel 30j van de Algemene wet gaat het immers om evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van *reeds vastgestelde* en in werking zijnde bepalingen.

Daarom wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van de beperkende bepaling waarop het advies ziet, geheel wenst af te wijken van een advies van het onafhankelijke orgaan tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst dat vaststellende orgaan de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de beroepsorganisatie dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening (respectievelijk wijzigingsvoorschrift) om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van het onafhankelijke orgaan. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van de betreffende bepaling(en) afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie (met daarin de motivering tot afwijking van het advies) wordt door dat vaststellende orgaan van de beroepsorganisatie vastgesteld, omdat dit orgaan het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde regelgeving en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van de beperkende regelgeving over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van het onafhankelijke orgaan).

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door het onafhankelijke orgaan voorgestelde manier), en dat het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de betreffende beperkende regelgeving afwijkt van dat advies door weliswaar een ontwerp voor een wijzigingsregeling tot stand te laten brengen, maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan door het onafhankelijke orgaan was voorgesteld. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsregelgeving moeten worden opgenomen. Het

[158] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

ligt voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.
Dit geldt ook in het waarschijnlijk zeer uitzonderlijke geval dat het onafhankelijke orgaan na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de raad van advies betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij het orgaan dat de betreffende beoordeelde beperkende regelgeving vaststelt, dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende regelgeving tot stand te laten brengen om de volgens de ledenvergadering tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen. Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsregelgeving die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Omdat het voor de hand ligt dat de wijzigingsregelgeving na vaststelling *met de toelichting* wordt gepubliceerd, zal die motivering tot afwijking in die toelichting voor eenieder kenbaar zijn.

Artikel 30j (nieuw), achtste lid, van de Algemene wet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de vaste zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Maar ook indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren is gekomen dat een of meer bepalingen wél onevenredig zijn, en volgens het onafhankelijke orgaan ook geschrapt of gewijzigd moeten worden, kán het zijn dat die bepalingen dan alsnog ongewijzigd in stand blijven. Het is immers mogelijk dat het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de betreffende bepalingen op basis van een motivering, daartoe besluit, in afwijking van het advies van het onafhankelijke orgaan.

Normaliter, op grond van de zesjaarlijkse cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling dan al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden en de beoordeelde beperkende bepalingen ongewijzigd in stand blijven (al dan niet in afwijking van het advies van het onafhankelijke

orgaan), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[159].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer, ook met het oog op de uitvoeringslasten van de beroepsorganisatie, om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot

[159] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment Van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarscyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (zes jaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling), en vervolgens telkens weer in het volgende zesde kalenderjaar. Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit zevende lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke beoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt gewijzigd of geschrapt. Indien de bepaling wordt geschrapt (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waar de Proportionaliteitsrichtlijn op ziet), valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze bepaling wordt *gewijzigd (en het beperkende karakter zal behouden)*, wordt er een verordening of een nader voorschrift tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.

Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht[160], waarop (artikel 30d, zie met name het tweede lid, en) artikel 30i van de Algemene wet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien die wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is artikel 30j van de Algemene wet betreffende monitoring en periodieke beoordeling van «oude bepalingen» daarop niet meer van toepassing; artikel 30k van de Algemene wet is dan van toepassing, nu die bepaling immers ziet op regelgeving die strekt tot invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen. Op basis van *dat* artikel geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw, op een ander moment, moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 30j, tweede en vierde lid, van de Algemene wet, maar over de band van artikel 30k van de Algemene wet. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van artikel 30k van de Algemene wet te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30k (nieuw) van de Algemene wet, in het bijzonder het tweede, vierde, zesde lid daarvan.

Artikel 30j (nieuw), negende lid, van de Algemene wet

Dit artikellid bepaalt dat zowel het verslag van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden. Dat verslag omvat het advies van het onafhankelijke orgaan.

Daarnaast geldt dat als er een schriftelijke reactie tot stand is gebracht waarin het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van de beperkende bepaling waarop het advies ziet de motivering kenbaar heeft gemaakt om af te wijken van het advies van onafhankelijke orgaan, ook die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon wordt verzonden door het

[160] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[161]. Dit ook met het oog op artikel 30d, derde lid en verder, van de Algemene wet. De in het negende lid bedoelde toezending van deze stukken aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van het genoemde artikel 30d, derde lid en verder van de Algemene wet. Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie hieromtrent onder meer ook de toelichting op artikel 30d, derde lid en verder, van de Algemene wet.

Artikel 30k (nieuw) Algemene wet

Artikel 30k (nieuw), eerste lid, van de Algemene wet

Artikel 30k, eerste lid, van de Algemene wet bepaalt dat artikel 30k van de Algemene wet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het betreffende gereglementeerde beroep die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dit artikel 30k van de Algemene wet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 30j (nieuw) van de Algemene wet.

Artikel 30k (nieuw), tweede lid, van de Algemene wet

Artikel 30k, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder artikel 30j van de Algemene wet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan het onafhankelijke orgaan omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. In artikel 30j, derde lid, van de Algemene wet wordt aangegeven wat een dergelijk rapport dient te omvatten (zie verder de artikelsgewijze toelichting daarop).
Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

---

[161] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor het geval een beroepsorganisatie een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 30j, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.
Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet worden opgesteld en uitgebracht *door een daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd geacht orgaan van de beroepsorganisatie*. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, tweede lid, van de Algemene wet is aangegeven, zou het hier moeten aan om het orgaan dat volgens de beroepsorganisatie het meest geëquipeerd wordt geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en van de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van dit artikel ziet. Dit zal veelal het orgaan zijn dat in feite fungeert als het dagelijks bestuur van de beroepsorganisatie, dat bijvoorbeeld de beroepsorganisatie in en buiten rechte vertegenwoordigt, verantwoordelijk is voor het opstellen van (ontwerp)regelgeving en het verstrekken van inlichtingen aan bijvoorbeeld de verantwoordelijke bewindspersoon.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 30j, tweede lid, van de Algemene wet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden. Op grond van artikel 30j, tweede lid, van de Algemene wet wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dat jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapportmoet worden uitgebracht ten aanzien van een «*nieuwe*» bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepaling die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *na het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling) *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking is getreden, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor een verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen voor de nieuwe bepaling vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in *die* cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen.

Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Artikel 30k (nieuw), derde lid, van de Algemene wet

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 30k, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bepaalt in de eerste plaats dat eventuele nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen in het rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 30j, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Het rapport dient naar het onafhankelijke orgaan te worden gestuurd, zodat het onafhankelijke orgaan kan beoordelen of het aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en ten behoeve van het verrichten van de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling. Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de bewindspersoon in staat om zich zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe het orgaan van de beroepsorganisatie dat het betreffende rapport heeft opgesteld, daar tegenaan kijkt. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven, waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan. Zie omtrent de vernietigingsbevoegdheid hetgeen daarover in de toelichting op 30d, derde lid en verder, van de Algemene wet is opgemerkt.

Artikel 30k (nieuw), vierde lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordelingen die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat het onafhankelijke orgaan de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten zes jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie voor dat rapportagemoment het tweede lid van artikel 30k van de Algemene wet). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt de periodieke

evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt op de voet van artikel 30j, tweede lid, van de Algemene wet, maar ingevolge artikel 30k, tweede lid, van de Algemene wet ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou het onafhankelijke orgaan ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal het onafhankelijke orgaan ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken.

In dit verband wordt nog benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, tóch de *periodieke* beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[162]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 30k, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van dit artikel 30k van de Algemene wet (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 30j van de Algemene wet).

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 30j, vierde lid, van de Algemene wet ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet het onafhankelijke orgaan ook ten aanzien van die periodieke evenredigheidsbeoordeling van «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen (artikel 30k, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 30j, vierde lid, van de Algemene wet wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, vierde lid, onderdelen b en c, van de Algemene wet. Ook dit verslag (met daarin het advies) dient naar het orgaan van de beroepsorganisatie te worden gezonden dat de bepaling(en) waarop het verslag ziet, heeft vastgesteld.

---

[162] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

Artikel 30k (nieuw), vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door het onafhankelijke orgaan te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 30k, vijfde lid, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 30k, derde lid, van de Algemene wet (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 30j van de Algemene wet).

Artikel 30k (nieuw), zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat het onafhankelijke orgaan, dat het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede (en derde) lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, zesde lid, van de Algemene wet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (en verzending van het verslag met het advies) (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 30k (nieuw), zevende lid, van de Algemene wet

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling, geldt ook ten aanzien van een advies van het onafhankelijke orgaan in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de betreffende beperkende regelgeving en dus ook de betreffende beperkende regelgeving waarop het advies ziet, heeft vastgesteld, in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ook moet deze motivering voldoende kenbaar worden gemaakt.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, zevende lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van het onderhavige artikel 30k (met dien verstande dat artikel 30j van de Algemene wet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30k van de Algemene wet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 30k (nieuw), achtste lid, van de Algemene wet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het derde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, achtste lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 30j enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30k (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 30k, negende lid, van de Algemene wet

Dit artikellid ziet, net als artikel 30j, negende lid, van de Algemene wet, op toezending aan de verantwoordelijke bewindspersoon van zowel het verslag (met daarin het advies) van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, alsook de eventuele schriftelijke reactie waarin een motivering tot afwijking van het advies van het onafhankelijke orgaan is opgenomen. Het orgaan dat bevoegd is tot het opstellen van regelgeving (en dus ook de regelgeving zal hebben opgesteld waarop het betreffende verslag ziet) is verantwoordelijk voor de verzending van deze stukken. Aangezien inhoud en strekking van deze beide artikelleden identiek is, wordt voor de toelichting op dit negende lid verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 30j, negende lid, van de Algemene wet.

Artikel II (Advocatenwet)

Onderdeel A (wijziging artikel 28 van de Advocatenwet)

Onderdeel A wijzigt artikel 28 van de Advocatenwet. Het huidige artikel 28 van de Advocatenwet ziet op de totstandkoming en de vaststelling van verordeningen door de daartoe verantwoordelijke organen binnen de NOvA.

Artikel 28, vierde lid (nieuw), onderdeel a, van de Advocatenwet

Het voorgestelde nieuwe vierde lid, onderdeel a, van artikel 28 van de Advocatenwet strekt ter implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In dit lid wordt als eis gesteld dat de (ontwerp-)toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperkt[163], dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld. Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de voorgenomen beperkende bepalingen, en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepalingen. Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:

- welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
- of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
- welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen of diensten in de EU; en
- hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling naar het oordeel van het opstellende orgaan evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling onder meer ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 32a, derde lid), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse van de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf een al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de

[163] Zie voor een toelichting op het begrip «beperking (van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting).

toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep van advocaat.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende verordening of daarop gebaseerde beperkende regels te publiceren (vgl. ook de Aanwijzingen voor de regelgeving[164] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel(en), de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel(en). Ook wordt ingeval van het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door ook de toelichting te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door de publicatie van zowel de betreffende regeling als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een ex post-beoordeling van de evenredigheid van een beperkende bepaling moet plaatsvinden (ingevolge artikel 32b (nieuw) of 32c (nieuw) van de Advocatenwet).

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, ook al gebruikelijk bij de diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn).

Artikel 28, vierde lid (nieuw), onderdeel b, in samenhang met het vijfde lid van de Advocatenwet

Het voorgestelde artikel 28, vierde lid, onderdeel b, in samenhang met het vijfde lid, van de Advocatenwet strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn

[164] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de NOvA, zie artikel 17, eerste lid, van de Advocatenwet).

van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (in verordeningen of in krachtens verordening vastgestelde regels) ten aanzien van het beroep van advocaat niet alleen relevant kan zijn voor de advocaten zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor de afnemers van de diensten van advocaten, dus de consumenten ofwel (potentiële) cliënten van de advocaten indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een advocaat. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende regelgeving, inbreng kunnen leveren en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Tegen deze achtergrond bepaalt het voorgestelde artikel 28, vierde lid, onderdeel b, van de Advocatenwet dat de beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn in een voorstel voor een verordening, of in een voorstel voor daarop gebaseerde regels, op elektronische wijze ter inzage worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren), met inbegrip van de toelichting daarop. Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende voorstel, althans in ieder geval de betreffende beperkende bepaling, dan in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de NOvA te publiceren.

In het verlengde daarvan bepaalt het voorgestelde vijfde lid dat eenieder vervolgens een zienswijze ten aanzien van die beperkende bepalingen kan indienen gedurende een redelijke termijn. Het is aan de algemene raad van de NOvA om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen. Op deze wijze kan de beroepsorganisatie de terinzagelegging eenvoudiger inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In het verlengde hiervan wordt bepaald dat in het ontwerp van de regelgeving respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking wordt gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen ten aanzien van de beperkende bepalingen (artikel 28, vijfde lid, tweede zin). Het bureau van de algemene raad van de NOvA verwerkt de ontvangen zienswijzen in het voorstel voordat het bij het college van afgevaardigden wordt ingediend. Dit betekent dat tot uitdrukking moet worden gebracht welke eventuele zienswijzen zijn ontvangen, of, en zo ja, in welke zin de zienswijze inhoudelijk weerslag heeft gekregen en om welke redenen.
Indien een zienswijze ten aanzien van een beperkende bepaling om bepaalde redenen géén aanleiding heeft gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in de toelichting op de

ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44),[165] blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden van de externe partijen die inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Artikel 28, zesde lid, van de Advocatenwet

Dit artikel heeft betrekking op onverwijlde mededeling aan de betrokken bewindspersoon van vastgestelde verordeningen en de publicatie van verordeningen in de Staatscourant. Deze mededelings- en publicatieverplichting heeft betrekking op alle verordeningen van het college van afgevaardigden, ongeacht of deze beperkende bepalingen omvatten. Tot nu toe geldt er echter geen verplichting om daarnaast ook regels krachtens verordening als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Advocatenwet, op enigerlei wijze te publiceren, of daarvan mededeling te doen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Het gaat hierbij om regels krachtens verordening die door het daartoe in de verordening aangewezen orgaan van de NOvA worden vastgesteld op grond van een in die verordening vervatte bevoegdheid. Deze regels krachtens verordening kunnen betrekking hebben op de in artikel 28, tweede lid, genoemde onderwerpen, zoals de eisen ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Aangezien dergelijke regels in beginsel ook beperkende bepalingen kunnen omvatten in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn, is het niet alleen van belang dat de betreffende regels bij totstandkoming en na vaststelling periodiek beoordeeld worden op evenredigheid, maar dat deze regels zelf (en in de praktijk veelal dan ook de bijbehorende toelichting daarop), juist in het licht van het beperkende karakter van de bepalingen, medegedeeld worden aan de verantwoordelijke bewindspersoon en worden gepubliceerd ten behoeve van de kenbaarheid en transparantie die ook in de Proportionaliteitsrichtlijn centraal staat.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld een verplichting in te voeren om de betreffende regels krachtens verordening, voor zover deze de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperken, na vaststelling onverwijld aan de verantwoordelijke bewindspersoon mee te delen, en daarnaast op elektronische wijze, bijvoorbeeld via een website, voor eenieder kenbaar te maken. Dit laatste sluit aan op de praktijk die bij diverse beroepsorganisaties binnen dit wetsvoorstel ook al bestaat. Verplichte publicatie in de Staatscourant van dergelijke krachtens verordening vastgestelde regels wordt tegen die achtergrond dan ook als te vergaand gezien. Regels krachtens verordening die geen beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn omvatten, hoeven blijkens de voorgestelde tekst niet op elektronische wijze te worden gepubliceerd, al staat het de beroepsorganisatie uiteraard wel vrij om dat te doen. Ook mededeling aan de verantwoordelijke bewindspersoon is

[165] Zie vorige voetnoot.

niet verplicht indien deze regels geen beperking omvatten ten aanzien van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat.

Onderdeel B (wijziging artikel 30 van de Advocatenwet)

Onderdeel B wijzigt artikel 30 van de Advocatenwet. De voorgestelde wijzigingen in artikel 30 van de Advocatenwet houden nauw verband met de voorgestelde nieuwe artikelen 32b en 32c van de Advocatenwet betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van reeds vastgestelde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperken (verderop toegelicht).

Het huidige artikel 30 van de Advocatenwet beschrijft de kaders omtrent schorsing en vernietiging van besluiten van het college van afgevaardigden, de algemene raad of van andere organen van de NOvA. Eventuele vernietiging van dergelijke besluiten dient te geschieden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming.[166]

Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Verder volgt uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden er toe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen[167]. Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst.

Omwille van de rechtszekerheid dient de schorsing of vernietiging van een vastgesteld besluit plaats te vinden binnen zes maanden nadat mededeling van de vaststelling is gedaan aan de verantwoordelijke bewindspersoon (zie artikel 28, zesde lid (hernummerd), van de Advocatenwet). Momenteel heeft de bewindspersoon deze (schorsings- en) vernietigingsbevoegdheid derhalve alleen ten aanzien van vrij nieuwe (wijzigings-)bepalingen, waarbij niet meer dan zes maanden verstreken zijn sinds de vaststelling en mededeling daarvan aan de betrokken bewindspersoon.

---

[166] Hoewel de Advocatenwet nog spreekt van Onze Minister voor Rechtsbescherming, valt de Advocatenwet sinds 23 februari 2026 in de portefeuille van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. In deze memorie van toelichting zal dan ook verder gesproken worden over de «verantwoordelijke bewindspersoon» of «betrokken bewindspersoon».

[167] Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht, toelichting op artikel 1A.2.2.9) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.1.6 bij goedkeuring, p. 190–191).

Een dergelijk besluit dat voor (schorsing en) vernietiging in aanmerking komt in de zin van artikel 30 van de Advocatenwet kan ook een verordening zijn, of kunnen daarop gebaseerde regels zijn, die strekt of strekken tot invoering van een nieuwe bepaling of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperkt.

Een (schorsing of) vernietiging van een verordening of van krachtens verordening vastgestelde regels met een dergelijke beperkende bepaling binnen zes maanden nadat van deze vastgestelde nieuwe regelgeving met beperkende bepaling mededeling is gedaan aan de verantwoordelijke bewindspersoon (ingevolge artikel 28, zesde lid (hernummerd), van de Advocatenwet), kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het college van afgevaardigden heeft besloten om gemotiveerd af te wijken van een advies van de raad van advies tot wijziging of schrapping van een beperkende, onevenredig geachte bepaling in een verordening, en de onevenredig geachte bepaling toch vast te stellen. Indien de verantwoordelijke bewindspersoon na kennisneming van het advies van de raad van advies van de NOvA en de motivering tot afwijking van dat advies van mening is dat de betreffende beperkende bepalingen onevenredig zijn en in het licht van de Proportionaliteitsrichtlijn niet vastgesteld hadden mogen worden, kan hij een voordracht doen tot schorsing of vernietiging van deze reeds vastgestelde bepalingen. Op die manier kan de verantwoordelijkheid van Nederland als lidstaat voor de effectieve naleving van het Europees recht worden geborgd. Uiteraard is dit, ook gezien de in essentie onafhankelijke positie van de NOvA ten opzichte van de overheid, bedoeld als ultimum remedium.

Artikel 30, derde lid (nieuw), van de Advocatenwet

Met het oog op de in de voorgestelde nieuwe artikelen 32b en 32c van de Advocatenwet vervatte monitorings- en periodieke beoordelingsverplichting ten aanzien van dergelijke reeds vastgestelde beperkende bepalingen, is het in bepaalde situaties noodzakelijk dat de betrokken bewindspersoon ook ná de in het huidige artikel 30 bedoelde termijn van zes maanden een voordracht tot vernietiging van een dergelijke vastgestelde bepaling kan doen. Die noodzaak is er in het geval dat:

- uit een evenredigheidsbeoordeling van de raad van advies, die is uitgevoerd naar aanleiding van een monitoringsrapport of bij wijze van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling (ingevolge artikel 32b of 32c (nieuw) van de Advocatenwet), naar voren is gekomen dat er sprake is van onevenredigheid van een of meer beperkende bepalingen;
- de raad van advies dienovereenkomstig heeft geadviseerd om de betreffende bepalingen te wijzigen of te schrappen;
- het college van afgevaardigden (of, indien het in het advies niet gaat om een bepaling in een verordening, maar om een bepaling in regels die krachtens verordening zijn vastgesteld: het orgaan dat die regels heeft vastgesteld) blijkens de schriftelijke reactie op het advies wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand blijft;
- de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de NOvA en van mening is, gelet ook op het advies van de raad van advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepaling noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
- de in het huidige artikel 30, tweede lid, van de Advocatenwet bedoelde termijn van zes maanden reeds is verstreken.

Pas als elk van deze omstandigheden zich voordoet, en de betreffende beperkende bepaling in die situatie kwalificeert als strijdig met het recht of het algemeen belang (vgl. artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht)[168], kan tot vernietiging worden overgegaan. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot vernietiging wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de verantwoordelijke bewindspersoon die bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging wel heeft, gelet op de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat onder het Europees recht en dus ook onder de Proportionaliteitsrichtlijn heeft. Daarom wordt het op grond van het voorgestelde artikel 30, derde lid (nieuw), van de Advocatenwet mogelijk gemaakt om dergelijke beperkende bepalingen ook na de ommekomst van de termijn van zes maanden na de ter kennis brenging of het ter kennis komen van de bepaling bij de verantwoordelijke bewindspersoon, alsnog bij koninklijk besluit te vernietigen. Deze mogelijkheid tot «latere» (schorsing of) vernietiging geldt enkel ten aanzien van reeds vastgestelde besluiten van het college van afgevaardigden die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat (dus niet ten aanzien van andersoortige besluiten), en enkel in de hierboven benoemde specifieke omstandigheden die in artikel 30, derde lid (nieuw), van de Advocatenwet ook tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 30, vierde lid (nieuw), van de Advocatenwet

Omwille van de rechtszekerheid stelt artikel 30, vierde lid (nieuw), van de Advocatenwet wel paal en perk aan de termijn waarbinnen de mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging van beperkende bepalingen overeenkomstig het derde lid nog mag worden gebruikt. Zo wordt voorkomen dat een dergelijke mogelijkheid tot schorsing of vernietiging nog tot in lengte der dagen als een zwaard van Damocles boven dergelijke beperkende bepalingen blijft hangen. Het vierde lid bepaalt daarom dat deze «latere» schorsing of vernietiging in ieder geval moet plaatsvinden binnen zes maanden nadat de schriftelijke reactie van het college van afgevaardigden op het advies van de raad van advies ter kennis van de verantwoordelijke bewindspersoon is gekomen. De schriftelijke reactie bevat de motivering tot afwijking van het advies van de raad van advies. Deze reactie wordt vastgesteld door het orgaan van de NOvA dat ook de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld.

Onderdeel C (wijziging artikel 32a van de Advocatenwet)

Onderdeel C wijzigt artikel 32a van de Advocatenwet.

Artikel 32a, tweede lid, van de Advocatenwet

Het huidige tweede lid omvatte al de verplichting om de ontwerpen voor verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid en tweede lid, onderdelen a tot en met d, eerst aan de raad van advies voor te leggen, voordat deze ontwerpen bij het college van afgevaardigden worden ingediend. Deze verplichting tot het voorafgaand voorleggen van een ontwerp aan de raad van advies wordt uitgebreid naar (ontwerpen voor) regels krachtens verordening in de zin van artikel 28, vierde lid. Het gaat hierbij enkel om

[168] Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden.

de regels die strekken tot invoering of wijziging van een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperkt. Andersoortige regels hoeven (net als in de huidige situatie het geval is) niet aan de raad van advies te worden voorgelegd.

Op deze manier wordt geborgd dat niet alleen verordeningen met beperkende bepalingen, maar ook regels krachtens verordening met beperkende bepalingen bij de raad van advies terechtkomen en daar een door de raad van advies te verrichten evenredigheidsbeoordeling ondergaan (zie het nieuwe derde lid).

Artikel 32a, derde lid (nieuw), van de Advocatenwet

Het tot op heden geldende artikel 32a van de Advocatenwet ziet kort gezegd op de raad van advies, een onafhankelijk orgaan binnen de NOvA dat adviseert over (ontwerp)verordeningen (zie hierover paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Dit orgaan, dat in meerderheid bestaat uit leden die geen advocaat zijn (en die in die zin «buitenstaanders» zijn), is destijds ingesteld ter versterking van de kwaliteit van de regelgeving. Ook wordt door de rol van de raad van advies bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving gewaarborgd dat ook buitenstaanders zich kunnen uitspreken over de eisen die aan de te ontwikkelen kwaliteitssystemen gesteld worden.[169]

In het licht van de Proportionaliteitsrichtlijn worden de taken en verantwoordelijkheden van deze raad van advies uitgebreid. Artikel 32a, derde lid (nieuw), van de Advocatenwet strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook van artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt in artikel 32a, derde lid, onderdeel a (nieuw), van de Advocatenwet bepaald dat wanneer de raad van advies, een onafhankelijk orgaan van de NOvA, een voorstel met beperkende regelgeving voorgelegd krijgt ter advisering daaromtrent, de raad van advies moet beoordelen of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Advocatenwet geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn opgenomen. Artikel 32a, derde lid, onderdeel a, van de Advocatenwet strekt daartoe. Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor een nadere toelichting op die aspecten.

In de tweede plaats geldt als essentieel onderdeel van dit nieuwe derde lid (onderdeel b) dat de raad van advies van de NOvA ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter advisering is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld

[169] Kamerstukken II 2009/10, 32 382, nr.3.

in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is niet-limitatief beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt nader toegelicht in paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en voorts in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 32a, derde lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Advocatenwet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van de evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is, is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Bijvoorbeeld indien opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit derde lid, onderdeel a, van artikel 32a van de Advocatenwet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 32a, derde lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Advocatenwet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen, zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen in vergelijking met vergelijkbare landen zeer laag», zijn over het algemeen niet toereikend.[170] Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de

[170] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Ook volgt uit dit onderdeel nog dat de in hierin bedoelde redenen en onderbouwing betreffende de gerechtvaardigdheid en evenredigheid in het advies moeten worden opgenomen. Dit omwille van de transparantie en kenbaarheid.

In artikel 32a, derde lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Advocatenwet is tot slot bepaald dat het advies ook advisering (dus in feite een voorstel of aanbeveling) moet omvatten over de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling volgens de raad van advies van de NOvA zou moeten hebben ten aanzien van de betreffende beperkende bepalingen. Dit betekent dat de raad van advies dus zo duidelijk mogelijk moet aangeven of een bepaling bijvoorbeeld gewijzigd zou moeten worden (met zo mogelijk en indien wenselijk een duiding van wat deze wijziging zou moeten inhouden). Ook kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat een bepaling geschrapt zou moeten worden. Hoe concreter en volledi ger het advies en de aanbeveling ten aanzien van een beperkende bepaling in bijvoorbeeld een verordening, hoe duidelijker het zal zijn of en met welke eventuele aanpassingen het college van afgevaardigden de betreffende verordening met de betreffende bepaling(en) – naar het oordeel van de raad van advies – kan vaststellen teneinde onevenredigheid tegen te gaan. Het is uiteindelijk aan de raad van advies zelf om te bepalen wat meegegeven wordt aan het bestuur.

Artikel 32a, vierde lid (hernummerd), van de Advocatenwet

Dit artikellid maakt duidelijk dat, hoewel de raad van advies van de NOvA normaliter kan besluiten om ten aanzien van een voorgelegd besluit af te zien van advisering, de raad van advies die keuzevrijheid niet heeft ten aanzien van ontwerpverordeningen of ontwerpregels die beperkende bepalingen bevatten in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Ten aanzien van dergelijke verordeningen of regels zal de raad van advies dus altijd advies moeten uitbrengen. De gedachte hierachter is dat de raad van advies in het kader van die advisering juist ten aanzien van dergelijke voorstellen een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten – ook indien de betreffende beperkende bepaling relatief weinig beperkend is. Dit zou worden ondermijnd indien de raad van advies eigenstandig zou kunnen besluiten om van advisering af te zien.

Ongewijzigd blijft dat het advies bij het indienen van het voorstel wordt overgelegd bij het college van afgevaardigden dat beslist omtrent vaststelling van verordeningen en regels. Indien het advies ziet op een beperkende bepaling in regels die krachtens verordening zijn vastgesteld, dient het advies te worden overgelegd aan het orgaan van de NOvA dat ingevolge die verordening bevoegd is tot vaststelling van de betreffende regels.

Artikel 32a, vijfde lid (hernummerd), van de Advocatenwet

Normaliter geldt ten aanzien van een advies van door de raad van advies van de NOvA ten aanzien van een verordening dat het geheel aan het college van afgevaardigden is om te bepalen wat er met het advies gebeurt, of en in hoeverre dat advies wordt opgevolgd. Het advies van de raad van advies *ten aanzien van een voorstel met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn* dient daarentegen in beginsel leidend te zijn voor het college van afgevaardigden (als het gaat om een advies betreffende een verordening), alsook voor ieder ander orgaan van de NOvA dat krachtens een verordening bevoegd is regels te stellen die

de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat beperken. Het college van afgevaardigden dat via een verordening beperkende regels kan vaststellen respectievelijk het bevoegde orgaan van de NOvA dat krachtens verordening beperkende regels kan vaststellen, kan in ieder geval niet zonder meer afwijken van het advies, maar kan en mag dat blijkens het voorgestelde vijfde lid slechts doen indien het hiertoe een deugdelijke motivering heeft.

Dit betekent bijvoorbeeld dat, indien de raad van advies een beperkende bepaling onevenredig acht en adviseert tot wijziging of schrapping van de betreffende bepaling uit het voorstel, het college respectievelijk het op grond van een verordening tot vaststelling van regels bevoegde orgaan slechts van dit advies kan afwijken indien hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de raad van advies anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het college van afgevaardigden respectievelijk het krachtens verordening bevoegde orgaan zal langs de lijnen van de door de raad van advies verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten het oneens is met de raad van advies en om welke redenen dat het geval is. Met name indien de raad van advies heeft geconcludeerd dat sprake is van onevenredigheid, dient helder en voldoende gedetailleerd uiteen te worden gezet waarom het college van afgevaardigden respectievelijk het krachtens verordening bevoegde orgaan van de NOvA dat anders ziet en waarom de bepaling, ondanks een dergelijk advies, ongewijzigd in stand zou kunnen blijven.

Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door bijvoorbeeld de algemene raad worden voorbereid als het gaat om een ontwerpverordening, mits het in dat geval uiteindelijk het college van afgevaardigden zelf is dat beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de raad van advies, al dan niet wijzigingen in een verordening worden aangebracht.

In vergelijkbare zin geldt dat indien het advies van de raad van advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens een verordening vastgestelde regels, het aan het orgaan is dat bevoegd is tot vaststelling van die regels, om te beslissen omtrent het hanteren van een motivering tot afwijking van het advies.

Die motivering tot afwijking dient, als het gaat om een advies ten aanzien van een bepaling in een verordening, te worden opgenomen in de toelichting op de verordening die de betreffende beperkende bepaling(en) bevat en die ter vaststelling is voorgelegd aan het college van afgevaardigden. Indien het advies waarvan men wil afwijken betrekking had op beperkende regels die op een verordening zijn gebaseerd, dient de motivering tot afwijking te worden opgenomen in de toelichting op de betreffende regels. Op die manier dient het college van afgevaardigden (ingeval van een verordening) respectievelijk het orgaan van de NOvA dat de betreffende regels krachtens een verordening vaststelt, een zekere mate van verantwoording af te leggen voor die beslissing tot afwijking van het advies, en wordt voor eenieder expliciet kenbaar om welke redenen men (onderdelen van) het advies naast zich neerlegt. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 28, zesde lid, onderdeel a (nieuw), van de Advocatenwet hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand

dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

In ultimo is het in een dergelijk geval aan de verantwoordelijke bewindspersoon om nog een eigen beoordeling te verrichten of een beperkende bepaling in stand kan blijven, indien deze in afwijking van het advies van de raad van advies ongewijzigd is vastgesteld. Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 30 van de Advocatenwet betreffende schorsing en vernietiging van onder meer de door het college van afgevaardigden vastgestelde besluiten.

Artikel 32a, zesde lid (hernummerd), van de Advocatenwet

Uit dit artikellid volgt dat voor zover een advies van de raad van advies betrekking heeft op een ontwerpverordening of ontwerpregels die beperkende bepalingen omvat(ten), het uitgebrachte advies door de algemene raad aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden.

De toezending van dit advies aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens het zesde lid plaatsvinden binnen een «redelijke termijn». Een logisch moment zou bijvoorbeeld kunnen zijn het moment dat van de vaststelling van een verordening met een beperkende bepaling mededeling is gedaan aan de betrokken bewindspersoon (op grond van artikel 28, zesde lid, van de Advocatenwet). Indien het advies ziet op een beperkende bepaling in op een verordening gebaseerde regels, zou de toezending van het advies aan de betrokken bewindspersoon bijvoorbeeld plaats kunnen vinden op het moment dat van de vaststelling van die regels kennis wordt gegeven aan de betrokken bewindspersoon (eveneens op grond van artikel 28, zesde lid, van de Advocatenwet). Op die manier zou de betrokken bewindspersoon voldoende gelegenheid hebben om eventueel een voordracht tot vernietiging van de betreffende bepaling te doen op grond van artikel 30 van de Advocatenwet, indien de beperkende bepaling in strijd met het recht of algemeen bepaling zou moeten worden geacht (hetgeen zich voor zou kunnen doen indien blijkens het advies van de raad van advies is geoordeeld dat de beperkende bepaling onevenredig is, en deze niettemin alsnog ongewijzigd wordt vastgesteld, op basis van een motivering tot afwijking van dat advies). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie voor een verdere toelichting omtrent vernietiging de toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van artikel 30 van de Advocatenwet.

De huidige leden 4 en 5 van artikel 32a worden hernummerd tot leden 7 en 8. Inhoudelijk wordt hierin niets gewijzigd.

Onderdeel D (invoering artikelen 32b, 32c, 32d en 32e (nieuw) van de Advocatenwet)

Via onderdeel D worden vier nieuwe artikelen ingevoerd. De voorgestelde artikelen 32b en 32c van de Advocatenwet zien op de monitoring en (evenredigheids-)beoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 32b van de Advocatenwet om beperkende bepalingen die door het college van afgevaardigden zijn vastgesteld (of, als het gaat om beperkende bepalingen in krachtens verordening

vastgestelde regels, die door het orgaan zijn vastgesteld dat ingevolge de verordening bevoegd is tot vaststelling van die regels), en die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de artikelen 32b en 32c worden ingevoerd (de «oude» beperkende bepalingen). In het voorgestelde artikel 32c van de Advocatenwet gaat het om de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroepsorganisatie worden vastgesteld *na* inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de artikelen 32b en 32c worden ingevoerd («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide artikelen in de Advocatenwet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door de algemene raad omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dat moment ook een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie zou kunnen voordoen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

Artikel 32d van de Advocatenwet strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Artikel 32e van de Advocatenwet wordt, met het oog op Aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, duidelijkheidshalve voorgesteld vanwege de dynamische verwijzingen in het wetsvoorstel naar de Proportionaliteitsrichtlijn.

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 32b en 32c van de Advocatenwet wordt hieronder nader toegelicht, evenals het nieuwe artikel 32d van de Advocatenwet.

Artikel 32b (nieuw) van de Advocatenwet

Artikel 32b (nieuw), eerste lid, van de Advocatenwet

Artikel 32b, eerste lid, van de Advocatenwet maakt duidelijk dat artikel 32b van de Advocatenwet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 32b van de Advocatenwet is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 32b van de Advocatenwet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zo ver terug werken, dat in feite alle beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie ooit uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van de wet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden. Zie ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 32b van de Advocatenwet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een beperkende bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitorings-

verplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 32b (nieuw), tweede lid, van de Advocatenwet

Artikel 32b, tweede lid, van de Advocatenwet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar door de algemene raad een rapport moet worden uitgebracht aan de raad van advies omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van advocaat, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar. In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de raad van advies. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor de departementen om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling – indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen.

Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor alle oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk kalenderjaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: alle oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Het rapport is van belang met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft gestructureerd de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport van belang met het oog op de eventueel noodzakelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 32b, zesde lid, van de Advocatenwet.

Dit rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door de algemene raad. Dit orgaan wordt geacht het meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 32b, zesde lid, van de Advocatenwet ziet. De algemene raad fungeert immers als bestuur van de NOvA en bevordert in het belang van de goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk door onder andere beleidsontwikkeling, voorlichting, het voorbereiden van voorstellen voor regelgeving en de uitvoering van wettelijke taken. De algemene raad vertegenwoordigt de balie bovendien overal waar daartoe aanleiding bestaat.

Artikel 32b (nieuw), derde lid, van de Advocatenwet

Artikel 32b, derde lid, onderdeel a, van de Advocatenwet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het beroep van advocaat hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling.
Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het beroep van advocaat, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door een advocaat of die anderszins het werkgebied van de advocaat raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de NOvA ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de NOvA ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en

– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van advocaat) eventuele innovatieve technieken of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door advocaten.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld de jaarverslagen van de NOvA al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de NOvA werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor (onder meer) de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van advocaat. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd worden aangegeven of, naar de inschatting van de algemene raad, het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, in dit geval het beroep van advocaat. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 32c tweede lid, van de Advocatenwet óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen.

Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport dan per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Het rapport dient naar de raad van advies te worden gestuurd, zodat de raad van advies kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de bewindspersoon in staat om zich ook zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe de algemene raad daar tegenaan kijkt. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven, waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan. Voor een verdere toelichting omtrent deze vernietiging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 30 van de Advocatenwet.

Artikel 32b (nieuw), vierde lid, van de Advocatenwet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de raad van advies de *eerste evenredigheidsbeoordeling* ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze «oude» beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden zijn verstreken). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers in het derde kalenderjaar na dat eerste rapportagemoment valt).
Op deze manier kan de raad van advies beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas in het zesde kalenderjaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de

Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (in eerste instantie gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[171], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan toch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[172] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 32b, vierde lid, onderdeel a, van de Advocatenwet iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen eventueel hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van advocaat. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 32b van de Advocatenwet.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de raad van advies een verslag op (artikel 32b, vierde lid, onderdeel b, van de Advocatenwet), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de raad van advies nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de raad van advies met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De raad van advies neemt in dat verslag ook een advies op omtrent de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zou moeten hebben (artikel 32b, vierde lid, onderdeel c, van de Advocatenwet). Dit

---

[171] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.

[172] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

betekent dat indien de raad van advies bijvoorbeeld meent dat onevenredig geachte bepalingen geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de raad van advies om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke paramaters voor gesteld, zodat de raad van advies het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Het verslag moet met het advies aan de algemene raad worden gezonden. Het bureau van de algemene raad gaat, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om een wijzigingsverordening of wijzigingsregels op te stellen. Het college van afgevaardigden is het orgaan dat de eerdere verordening heeft vastgesteld en ook beslist over de vaststelling van een verordening tot wijziging van de eerder vastgestelde verordening. Ingeval van op een verordening gebaseerde regels tot wijziging van een bestaande beperkende bepaling, is het aan het orgaan van de NOvA dat ingevolge die verordening bevoegd is tot het vaststellen van deze regels, om in het licht van het advies te beslissen omtrent het al dan niet opstellen en vaststellen van wijzigingsregels.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet, eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Indien daarentegen deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de NOvA hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 32a van de Advocatenwet van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van advocaat; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 32c, (tweede en) vierde lid, van de Advocatenwet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke

evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans wordt die bepaling in de cyclus van rapportage- en beoordelingsjaren op een nieuw moment «ingehaakt», om vervolgens de cyclus vanaf daar weer te vervolgen).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de NOvA zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 32b van de Advocatenwet, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 32b (nieuw), vijfde lid, van de Advocatenwet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de raad van advies te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van advocaat die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 32b, vijfde lid, van de Advocatenwet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 32b, derde lid, van de Advocatenwet.

Artikel 32b (nieuw), zesde lid, van de Advocatenwet

Uit dit artikellid volgt dat de raad van advies onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht

door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijk nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de raad van advies zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het *moment* waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het achtste lid van dit artikel 32b van de Advocatenwet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling.[173]

Op basis van (in ieder geval) de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen,[174] en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de raad van advies een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen

---

[173] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt in feite een evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen de artikelen 32b en 32c, vierde lid, van de Advocatenwet enerzijds, en artikel 32a, derde lid, van de Advocatenwet anderzijds.

[174] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

advies artikel 32b, vierde lid, onderdelen b en c, van de Advocatenwet). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 32b, zesde lid, onderdeel b, van de Advocatenwet.De in een verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het vierde lid, in ieder geval gedeeld met de algemene raad.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is, eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling moet worden gewijzigd (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de NOvA hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 32a van de Advocatenwet onder meer een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, vierde lid (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens (onder meer) een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog geen onevenredigheid wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er op basis van de in het rapport beschreven ontwikkelingen naar de inschatting van de algemene raad geen aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de raad van advies die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, toch bij aanleiding ziet tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, kan de raad van advies alsnog daartoe besluiten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de raad van advies alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe de raad van advies tot die uitkomst is gekomen in het licht van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 32b (nieuw), zevende lid, van de Advocatenwet

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling, geldt ook ten aanzien van een advies van de raad van advies in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat, als het advies ziet op een beperkende bepaling in een verordening, het college van afgevaardigden in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[175]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, het orgaan dat die regels heeft vastgesteld, evenmin mag afwijken van het advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen (zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 32a, vijfde lid, van de Advocatenwet).

Ook hier geldt dat deze motivering tot afwijking voldoende kenbaar moet worden gemaakt. Anders dan bij de evenredigheidsbeoordeling in het kader van de totstandkoming, ligt er echter geen ontwerpverordening of ontwerpregeling krachtens een verordening voor, in de toelichting waarop die afwijkende motivering zou kunnen worden opgenomen; in dit artikel 32b van de Advocatenwet gaat het immers om evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van *reeds vastgestelde* en in werking zijnde bepalingen.

Daarom wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat het college van afgevaardigden (of als het gaat om krachtens verordening vastgestelde regels, het orgaan dat bevoegd is tot vatstelling van die regels) geheel wenst af te wijken van een advies van de raad van advies tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst het college van afgevaardigden (respectievelijk het orgaan dat krachtens verordening bevoegd is tot vaststelling van regels) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de NOvA dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de raad van advies. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen het college van afgevaardigden afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie (met daarin de motivering tot afwijking van het advies) wordt door het college van afgevaardigden vastgesteld indien het advies ziet op een bepaling in een verordening, omdat dit het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de raad van advies). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het orgaan dat ook bevoegd is tot vaststelling van die regels.

---

[175] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de raad van advies voorgestelde manier), en dat het college van afgevaardigden (als het advies betrekking had op een verordening), respectievelijk (als het advies betrekking had op krachtens verordening vastgestelde regels) het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van die regels, afwijkt van dat advies door weliswaar (anders dan in de situatie in onderdeel a) een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen, maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan door de raad van advies was voorgesteld. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp-)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels moeten worden opgenomen. Omdat die wijzigingsverordening respectievelijk op de wijzigingsregels na vaststelling met de toelichting wordt (worden) gepubliceerd, zal die motivering tot afwijking voor eenieder kenbaar zijn.

Dit geldt ook in het geval dat de raad van advies na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de raad van advies betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, het college van afgevaardigden dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen om de volgens het college van afgevaardigden tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen. Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 28, vierde lid, onderdeel a (nieuw), van de Advocatenwet hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 32b (nieuw), achtste lid, van de Advocatenwet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de vaste zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de uitkomst van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde aandachtspunten omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Maar ook indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren is gekomen dat een of meer bepalingen wel onevenredig zijn, en volgens de raad van advies ook geschrapt of gewijzigd moeten worden, kan het zijn dat die bepalingen dan alsnog ongewijzigd in stand blijven.

Het is immers mogelijk dat het college van afgevaardigden (ingeval het gaat om een verordening) of het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van die regels (indien het gaat om krachtens verordening vastgestelde regels), op basis van een motivering, daartoe besluit, in afwijking van het advies van de raad van advies.

Normaliter, op grond van de cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling dan al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden en de beoordeelde beperkende bepalingen ongewijzigd in stand blijven (al dan niet in afwijking van het advies van de raad van advies), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (zevende lid, onderdeel a). Het zevende lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[176].

De ratio hierachter is dat, indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om slechts drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Anders gezegd: er is een relatief recent beeld van de evenredigheid. Het is logischer, ook met het oog op de uitvoeringslasten van de NOvA, om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al

[176] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment Van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden; het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een nieuw monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling opnieuw een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling opnieuw alsnog evenredig wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het zevende lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog geen onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (zes jaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling), en vervolgens telkens weer in het volgende zesde kalenderjaar. Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt gewijzigd of geschrapt. Indien de bepaling wordt geschrapt (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waar de Proportionaliteitsrichtlijn op ziet), valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus

daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze bepaling wordt gewijzigd (en het beperkende karakter zal behouden), wordt er een verordening of worden regels tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.
Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht,[177] waarop artikel 32a van de Advocatenwet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien deze wijzigingsbepaling dan na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is artikel 32b van de Advocatenwet betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude bepalingen» daarop niet meer van toepassing; artikel 32c van de Advocatenwet is dan van toepassing, nu die bepaling immers ziet op regelgeving die strekt tot invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen. Op basis van dat artikel geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw, op een ander moment moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 32b, tweede en vierde lid, van de Advocatenwet, maar over de band van artikel 32c van de Advocatenwet. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van artikel 32c van de Advocatenwet te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 32c (nieuw) van de Advocatenwet, in het bijzonder het tweede, vierde en zesde lid daarvan.

Artikel 32b (nieuw), negende lid, van de Advocatenwet

Dit artikellid bepaalt dat zowel het verslag van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden. Dat verslag omvat het advies van de raad van advies.

---

[177] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

Daarnaast geldt dat als er een schriftelijke reactie tot stand is gebracht waarin het college van afgevaardigden (indien het gaat om een bepaling in een verordening) respectievelijk, indien het gaat om een bepaling in op een verordening gebaseerde regels, het orgaan dat die regels heeft vastgesteld, de motivering kenbaar heeft gemaakt om af te wijken van het advies van de raad van advies, ook die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden gezonden. Dit ook met het oog op artikel 30 van de Advocatenwet.

De in dit lid bedoelde toezending van deze stukken aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit negende lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van het genoemde artikel 30 van de Advocatenwet (zie verder de artikelsgewijze toelichting op dat artikel).

Artikel 32c (nieuw) van de Advocatenwet

Artikel 32c (nieuw), eerste lid, van de Advocatenwet

Artikel 32c, eerste lid, van de Advocatenwet bepaalt dat artikel 32c van de Advocatenwet enkel ziet op (monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep van advocaat die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dit artikel 32c van de Advocatenwet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet («oude bepalingen») – daarop ziet het hierboven besproken artikel 32b (nieuw) van de Advocatenwet.

Artikel 32c (nieuw), tweede lid, van de Advocatenwet

Artikel 32c, tweede lid, van de Advocatenwet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder artikel 32b van de Advocatenwet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de raad van advies omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van advocaat, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 32b, tweede en derde lid, van de Advocatenwet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet door de algemene raad worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, tweede lid, is aangegeven, wordt dit orgaan geacht het meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en van de eventuele noodzaak tot het verrichten van de

tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van artikel 32c van de Advocatenwet ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 32b, tweede lid, van de Advocatenwet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al voor de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld. Op grond van artikel 32b, tweede lid, van de Advocatenwet wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dat jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een «*nieuwe»* bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepalingen die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar (*gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling) *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking treedt, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers

het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan gering dat er ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor een verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordeling en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in *die* cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de verdere rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen.

Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Artikel 32c (nieuw), derde lid, van de Advocatenwet

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 32c, derde lid, onderdeel a, van de Advocatenwet bepaalt in de eerste plaats dat nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van advocaat die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen, in het rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 32b, tweede en derde lid, van de Advocatenwet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent

de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Het rapport dient naar de raad van advies te worden gestuurd, zodat de raad van advies kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de bewindspersoon in staat om zich zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe de algemene raad daar tegenaan kijkt. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven, waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan.

Artikel 32c (nieuw), vierde lid, van de Advocatenwet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordelingen die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de raad van advies de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten in het zesde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (ex lid 2). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt op de voet van artikel 32b, tweede lid, van de Advocatenwet, maar ingevolge artikel 32c, tweede lid, ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de raad van advies ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de raad van advies ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de *periodieke* beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[178] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 32c, vierde lid, onderdeel a, moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden

[178] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van dit artikel 32c van de Advocatenwet (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 32b van de Advocatenwet).

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 32b, vierde lid, ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de raad van advies ook ten aanzien van de periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen (artikel 32c, vierde lid, onderdeel b, van de Advocatenwet). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 32b, vierde lid, van de Advocatenwet wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, vierde lid, onderdelen b en c, van de Advocatenwet.

Het verslag moet met het advies aan worden gezonden aan de algemene raad. Het bureau van de algemene raad gaat, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om een wijzigingsverordening of wijzigingsregels op te stellen. Het college van afgevaardigden is het orgaan dat beslist over de vaststelling van een verordening tot wijziging van de eerder vastgestelde verordening. Ingeval van op een verordening gebaseerde regels tot wijziging van een bestaande beperkende bepaling, is het aan het orgaan van de NOvA dat ingevolge die verordening bevoegd is tot het vaststellen van deze regels, om in het licht van het advies te beslissen omtrent het al dan niet opstellen en vaststellen van wijzigingsregels.

Artikel 32c (nieuw), vijfde lid, van de Advocatenwet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de raad van advies te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; ook moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van advocaat die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de

beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 32c, vijfde lid, van de Advocatenwet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 32c, derde lid, van de Advocatenwet (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 32b van de Advocatenwet).

Artikel 32c (nieuw), zesde lid, van de Advocatenwet

Uit dit artikellid volgt dat de raad van advies, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede (en derde) lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, zesde lid, van de Advocatenwet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

De in een verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het vierde lid, in ieder geval gedeeld met het orgaan dat de betreffende beperkende bepaling waarop het verslag ziet, heeft vastgesteld.

Artikel 32c (nieuw), zevende lid, van de Advocatenwet

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling, geldt ook ten aanzien van een advies van de raad van advies in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat, als het advies ziet op een beperkende bepaling in een verordening, het college van afgevaardigden in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, het orgaan dat die regels heeft vastgesteld, evenmin mag afwijken van het advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen (zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 32a, vijfde lid, van de Advocatenwet).

Ook hier geldt dat deze motivering tot afwijking voldoende kenbaar moet worden gemaakt. Anders dan bij de evenredigheidsbeoordeling in het kader van de totstandkoming, ligt er echter geen ontwerpverordening of ontwerpregeling krachtens een verordening voor, in de toelichting waarop

die afwijkende motivering zou kunnen worden opgenomen; in artikel 32c van de Advocatenwet gaat het immers om evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking zijnde bepalingen.

Daarom wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie waar de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat het college van afgevaardigden (of als het gaat om krachtens verordening vastgestelde regels, het orgaan dat bevoegd is tot vatstelling van die regels) wenst af te wijken van een advies van de raad van advies tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst het college van afgevaardigden (respectievelijk het orgaan dat krachtens verordening bevoegd is tot vaststelling van regels) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de NOvA dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening (respectievelijk zal het zelf geen wijziging van de regels tot stand brengen) om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de raad van advies. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen het college van afgevaardigden afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt door het college van afgevaardigden vastgesteld, omdat dit het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de raad van advies). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het orgaan dat ook bevoegd is tot vaststelling van die regels.

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de raad van advies voorgestelde manier), en dat het college van afgevaardigden (als het advies betrekking had op een verordening), respectievelijk (als het advies betrekking had op krachtens verordening vastgestelde regels) het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van die regels, afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen, maar daarbij een andersoortige wijziging van de bepaling door te voeren dan door de raad van advies was voorgesteld. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels moeten worden opgenomen (ten aanzien waarvan ook weer een ex ante evenredigheidsbeoordeling zal moeten plaatsvinden). Omdat die wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels na vaststelling met de toelichting wordt (worden) gepubliceerd, zal die motivering tot afwijking voor eenieder kenbaar zijn.

Dit geldt ook in het geval dat de raad van advies na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de raad van advies betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, het college van afgevaardigden dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen om de volgens het college van afgevaardigden tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen. Ook dan zal de motivering tot afwijking

van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht (ten aanzien waarvan ook weer een ex ante evenredigheidsbeoordeling zal moeten plaatsvinden). Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 28, vierde lid, onderdeel a (nieuw), van de Advocatenwet hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 32c (nieuw), achtste lid, van de Advocatenwet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het derde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, achtste lid, van de Advocatenwet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 32b enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 32c (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 32c (nieuw), negende lid, van de Advocatenwet

Dit artikellid ziet, net als artikel 32b, negende lid, van de Advocatenwet, op toezending aan de verantwoordelijke bewindspersoon van zowel het verslag van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling Aangezien inhoud en strekking van deze beide artikelleden identiek is, wordt voor de toelichting op dit negende lid verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 32b, negende lid, van de Advocatenwet.

Artikel 32d (nieuw) van de Advocatenwet

Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 32e (nieuw) van de Advocatenwet

Dit nieuwe artikel wordt voorgesteld met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Advocatenwet.

Artikel III (Gerechtsdeurwaarderswet)

Onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Gerechtsdeurwaarderswet)

Voorgesteld wordt om aan artikel 1 van de Gerechtsdeurwaarderswet een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn toe te voegen. Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld (het tweede lid), met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe tweede lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Gerechtsdeurwaarderswet.

Onderdelen B en C (wijziging artikelen 5, onderdeel b, en 25, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet)

Vooropgesteld zij dat gerechtsdeurwaarders op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet belast zijn bepaalde wettelijke taken. Dit brengt in nationaal bestuursrechtelijke zin belangrijke verantwoordelijkheden met zich, en maakt dat gerechtsdeurwaarders als zodanig dan ook een belangrijke positie hebben binnen het Nederlandse rechtsbestel en binnen het maatschappelijk verkeer.

Gezien de inhoud en strekking van de strikte rechtspraak van het Hof van Justitie zoals die zich tot op dit moment ontwikkeld heeft, leidt een redelijke uitleg van die rechtspraak tot de conclusie dat de gerechtsdeurwaarder Europeesrechtelijk gezien geen openbaar gezag uitoefent in de zin van artikel 51 van het VWEU, en dat er evenmin sprake is van een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 45, vierde lid, van het VWEU.[179] De in die verdragsartikelen vervatte uitzonderingen op de fundamentele beginselen van vrij verkeer van vestiging en vrij verkeer en non-discriminatie van diensten en van werknemers in de EU, zijn derhalve niet van toepassing. Dit betekent onder meer dat, anders dan in het kader van een eerdere wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet is aangenomen,[180] de Richtlijn Beroepskwalificaties onverkort van toepassing is (alsook de Proportionaliteitsrichtlijn voor zover het gaat om bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder beperken).

---

[179] Hoewel er in relatie tot de Europeesrechtelijke begrippen «openbaar gezag» en «betrekking in overheidsdienst» geen concrete rechtspraak is over gerechtsdeurwaarders in Nederland of in enig ander Europees land, moet p basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie omtrent deze begrippen, zoals die zich in de afgelopen jaren heeft uitgekristalliseerd, geconcludeerd worden dat aan enkele van de belangrijke criteria in de rechtspraak voor het aannemen van openbaar gezag (in Europeesrechtelijke zin) niet is voldaan. Daarbij kan onder meer worden gewezen op het criterium dat sprake moet zijn van rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van het openbaar gezag, en het criterium dat de beroepsuitoefenaar in laatste instantie verantwoordelijk moet zijn voor de uitoefening van het openbaar gezag (dus zonder dat daar nog beslissingsruimte van de rechter ligt). Ook aan andere criteria wordt op basis van een redelijke uitleg van de betreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie niet voldaan, ook niet voor de kwalificatie «betrekking in overheidsdienst». Zie voor de diverse criteria onder meer de website https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/interne-markt/uitzonderingen-en-rechtvaardigingen/uitoefening-van-openbaar-gezag#Bijzondere_band_tussen_werknemer_en_de_staat.

[180] Kamerstukken II 2014/15, 34 272, nr. 3 (Wijziging van onder meer de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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»)).

Tegen deze achtergrond wordt in de artikelen 5 en 25 van de Gerechtsdeurwaarderswet alsnog tot uitdrukking gebracht dat ook indien een persoon niet de nationale, door de verantwoordelijk Minister erkende opleiding ter voorbereiding op het beroep van gerechtsdeurwaarder heeft doorlopen, deze alsnog tot gerechtsdeurwaarder benoemd kan worden respectievelijk als kandidaat-gerechtsdeurwaarder kan worden aangemerkt, indien deze persoon in het bezit is van een ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (en ook aan de overige hiertoe geldende en Europeesrechtelijk gerechtvaardigde vereisten wordt voldaan).

Onderdeel D (wijziging artikel 81 van de Gerechtsdeurwaarderswet)

Artikel 81, tweede lid (nieuw), onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Het voorgestelde artikel 81, tweede lid (nieuw), onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet strekt ter implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In het voorgestelde onderdeel wordt als eis gesteld dat de toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep gerechtsdeurwaarder beperkt, dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld. Zie voor een toelichting op het begrip «beperking van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de betreffende beperkende bepaling en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij die bepaling.

Afhankelijk van de aard en strekking van de bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:
– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen (ook werknemers) of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 82, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de

geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse omtrent de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. Artikel 80, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet verplicht er in dit licht ook al toe dat verordeningen en de daarop berustende nadere voorschriften geen verplichtingen of voorschriften bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn voor verwezenlijking van het doel dat met de verordening wordt beoogd en dat zij de marktwerking niet onnodig beperken. Die verplichting gold al voor álle verordeningen en nadere voorschriften van de KBvG, en blijft om die reden ook onverkort gelden.

De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep van gerechtsdeurwaarder.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende verordening of op een verordening gebaseerde beperkende nadere voorschriften te publiceren (vgl. ook de Aanwijzingen voor de regelgeving[181] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel, de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel. Ook wordt ingeval van het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door (ook) de toelichting te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door de publicatie in de Staatscourant van zowel de betreffende regeling als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een ex

[181] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de KBvG, zie artikel 56 van de Gerechtsdeurwaarderswet).

post-beoordeling van de evenredigheid van een beperkende bepaling moet plaatsvinden (ingevolge artikel 82a (nieuw) of 82b (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet).

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, al gebruikelijk bij de diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn).

Artikel 81, tweede lid (nieuw), onderdeel b, en derde lid van de Gerechtsdeurwaarderswet

Het voorgestelde artikel 81, tweede lid, onderdeel b, in samenhang met het nieuwe derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (in verordeningen of in nadere regels krachtens verordening als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet) ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder niet alleen relevant kan zijn voor de betreffende gerechtsdeurwaarders zelf. Dit kan evenzeer van belang zijn voor bijvoorbeeld de afnemers van de diensten van deze gerechtsdeurwaarder, dus de consumenten ofwel cliënten van de gerechtsdeurwaarder indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – op enigerlei wijze moeilijker zou worden om toegang te krijgen tot een gerechtsdeurwaarder. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze partijen kennis kunnen nemen van beperkende ontwerpregelgeving, daarop inbreng kunnen leveren, en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Tegen deze achtergrond is in het tweede lid (nieuw), onderdeel b, bepaald dat de beperkende bepaling in ontwerpregelgeving, met inbegrip van de toelichting daarop, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren). Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende ontwerp voor een verordening of nadere regels, althans in ieder geval de betreffende beperkende bepaling daarin, dan in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de KBvG te publiceren.

In het verlengde daarvan wordt in artikel 81, derde lid (nieuw), eerste zin, van de Gerechtsdeurwaarderswet vervolgens bepaald dat een ieder vervolgens gedurende een redelijke termijn een zienswijze kan indienen ten aanzien van die beperkende bepaling. Het is aan het bestuur van de KBvG om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen. Op deze wijze kan de beroepsorganisatie de terinzagelegging zo eenvoudig mogelijk inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen

rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Ingevolge het voorgestelde artikel 81, derde lid (nieuw), tweede zin, dient het bestuur in het ontwerp van de regelgeving (verordening of nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet) respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking te brengen welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen. Het is aan (het daartoe bevoegde orgaan binnen) de organisatie om bij het bepalen van het startmoment van de terinzagelegging rekening te houden met het feit dat vóór de uiteindelijke besluitvorming omtrent de ontwerpregelgeving nog tijd nodig is voor de verwerking van eventuele zienswijzen in de in dit derde lid bedoelde zin.
Het gaat er hierbij om dat voor een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking zijn van de ingebrachte zienswijzen ten aanzien van de beperkende bepaling(en) en op welke wijze hiermee om is gegaan. Indien een zienswijze ten aanzien van een beperkende bepaling om bepaalde redenen géén aanleiding heeft gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44),[182] blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, is het bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng toegestaan om te volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Benadrukt zij dat hoewel het huidige artikel 81 van de Gerechtsdeurwaarderswet enkel ziet op (voorstellen voor) verordeningen, in de voorgestelde nieuwe leden 2 en 3 van dat artikel tot uitdrukking wordt gebracht dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen betreffende de toelichting en consultatie ook van toepassing zijn op de zogenoemde nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, welke worden vastgesteld door het bestuur van de KBvG. Die richtlijnverplichtingen zijn echter uiteraard enkel van toepassing voor zover deze nadere regels beperkende regels omvatten in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn – dus enkel voor zover deze strekken tot invoering van een nieuwe, of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder beperkt. Andersoortige nadere regels vallen buiten het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn.

[182] Zie vorige voetnoot.

Onderdeel E (wijziging artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet)

Artikel 82, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Zoals ten aanzien van artikel 81, tweede en derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet ook is opgemerkt, geldt dat indien en voor zover nadere regels van het bestuur als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet strekken tot invoering van een nieuwe, of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder beperkt, deze binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Dit betekent dan ook dat de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing zijn ten aanzien van dergelijke nadere regels, waaronder de ex ante evenredigheidsbeoordeling (en in het verlengde daarvan uiteraard ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling na vaststelling van deze regels, en eventueel de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling).

Die ex ante evenredigheidsbeoordeling wordt ten aanzien van de KBvG-verordeningen verricht door de verantwoordelijke bewindspersoon[183] in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van die verordeningen. Die voorafgaande goedkeuring van verordeningen is vereist op grond van het huidige artikel 82, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Nadere regels van het bestuur behoeven op grond van de huidige Gerechtsdeurwaarderswet echter geen voorafgaande goedkeuring. Ook worden ze niet ter kennisneming aan de verantwoordelijke bewindspersoon gezonden. Op die manier is er echter geen aangrijpingsmoment, zoals bij de (ontwerp)verordeningen wel het geval is, waaraan de ex ante evenredigheidsbeoordeling gekoppeld kan worden.

Tegen deze achtergrond wordt in artikel 82, eerste lid, tweede zin (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet tot uitdrukking gebracht dat óók de nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet voorafgaande goedkeuring van de verantwoordelijke bewindspersoon behoeven. Die voorafgaande goedkeuring is echter enkel vereist ten aanzien van kort gezegd de beperkende nadere regels die binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Op die manier wordt het mogelijk gemaakt voor de verantwoordelijke bewindspersoon om óók ten aanzien van die beperkende nadere regels een ex ante evenredigheidsbeoordeling te verrichten (zie het tweede lid (nieuw) van dit artikel, zoals hieronder toegelicht).

Blijkens het eerste lid (slotzin) kan goedkeuring worden onthouden ingeval van strijd met het recht of het algemeen belang. Onthouding van goedkeuring ligt voor de hand indien een ontwerpbepaling die strekt tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder in het licht van de beoordeling in de zin van artikel 82, tweede lid (nieuw), onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet, niet verenigbaar blijkt te zijn met de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit kan ook aan de orde zijn indien uit de ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 82, tweede lid (nieuw), onderdeel

[183] In de Gerechtsdeurwaarderswet wordt gesproken over «Onze Minister», waarmee blijkens artikel 1 van die wet wordt gedoeld op de Minister voor Rechtsbescherming. Sinds 23 februari 2026 valt de Gerechtsdeurwaarderswet echter in de portefeuille van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. In deze memorie van toelichting zal dan ook verder gesproken worden over de «verantwoordelijke bewindspersoon» of «betrokken bewindspersoon».

b, van de Gerechtsdeurwaarderswet, volgt dat de betreffende ontwerpbepaling onevenredig wordt geacht.

Artikel 82, tweede lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit nieuwe artikellid strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon, voorafgaand aan de beslissing omtrent goedkeuring in de zin van artikel 82, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, moet onderzoeken of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Gerechtsdeurwaarderswet geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn verwoord. Artikel 82, tweede lid (nieuw), onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet strekt daartoe. Indien een of meer van de beoordeelde beperkende bepalingen binnen een voorstel niet aan deze eisen voldoet, kan de verantwoordelijke bewindspersoon de goedkeuring ten aanzien van die bepaling of die bepalingen van het voorstel onthouden (zie artikel 82, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet).

Benadrukt zij echter dat uit artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring niet plaatsvindt dan nadat (in dit geval) de KBvG gelegenheid tot overleg is geboden. De bewindspersoon zal derhalve niet zonder nader overleg met de KBvG tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring over kunnen gaan. Het gaat hier om een eis van zorgvuldigheid dat de KBvG die het betrokken besluit heeft genomen, in de gelegenheid wordt gesteld overleg te voeren met de verantwoordelijke bewindspersoon, indien deze laatste overweegt geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan het voorgelegde besluit te onthouden. Onder omstandigheden zal dit overleg ertoe kunnen leiden dat het ter goedkeuring voorgelegde besluit wordt herzien of dat de bewindspersoon over de aanvankelijke bezwaren heenstapt en alsnog goedkeuring verleent[184].

Een essentieel onderdeel van dit nieuwe tweede lid, onderdeel b, van de Gerechtsdeurwaarderswet is dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van de goedkeuringsbeslissing ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter goedkeuring is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In dat artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is niet-limitatief

[184] Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 190–191 (derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht), toelichting op artikel 1A.2.1.6) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.2.9 bij vernietiging, p. 196).

beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting besproken, en wordt nader toegelicht in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 82, tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien enkel het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wel vergaand is (bijvoorbeeld indien de opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit tweede lid, onderdeel b, onder 1°, van artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 82, tweede lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen in vergelijking met vergelijkbare landen zeer laag.» zijn over het algemeen niet toereikend.[185] Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de

[185] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In artikel 82, tweede lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet is tot slot bepaald dat de in onder 2° bedoelde redenen en onderbouwing moeten worden opgenomen in het besluit omtrent goedkeuring. Dit omwille van de kenbaarheid.

Artikel 82, vierde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet

Voor een goed begrip van het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet, is het van belang om eerst in te gaan op het bepaalde in het huidige artikel 82, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet (in het wetsvoorstel zou dat het artikel 82, derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet worden). Artikel 82, derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet heeft betrekking op de publicatie van verordeningen in de Staatscourant. Deze publicatieverplichting heeft betrekking op alle verordeningen van de ledenraad, ongeacht of deze beperkende bepalingen omvatten.

Tot nu toe geldt er echter geen verplichting om daarnaast ook nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, op enigerlei wijze te publiceren in de Staatscourant. Het gaat hierbij om nadere regels die door het bestuur kunnen worden vastgesteld op grond van een daarvoor in een verordening vervatte bevoegdheid. Deze regels kunnen betrekking hebben op het in de betreffende verordening te behandelen onderwerp. Indien de verordening derhalve bijvoorbeeld regels stelt betreffende de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden en de kwaliteit van de beroepsuitoefening, kan in die verordening het bestuur de bevoegdheid worden toegekend om nadere regels over die materie vast te stellen.

Aangezien dergelijke (verordeningen en) nadere regels in beginsel ook beperkende bepalingen kunnen omvatten in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn, is het niet alleen van belang dat de betreffende (verordeningen en) nadere regels bij totstandkoming en na vaststelling periodiek beoordeeld worden op evenredigheid, maar dat deze (verordeningen en) nadere regels zelf (en in de praktijk dan ook de bijbehorende toelichting daarop) worden gepubliceerd ten behoeve van de kenbaarheid en transparantie die ook in de Proportionaliteitsrichtlijn centraal staat.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld een verplichting in te voeren om de betreffende nadere regels, voor zover deze strekken tot invoering van nieuwe of wijziging van bestaande bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder beperken, op elektronische wijze voor eenieder kenbaar te maken. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen worden gegeven door publicatie op de website van de KBvG. Dit sluit aan op de praktijk die bij diverse beroepsorganisaties binnen dit wetsvoorstel ook al bestaat. Verplichte publicatie in de Staatscourant van dergelijke krachtens verordening vastgestelde regels wordt tegen die achtergrond dan ook als te vergaand gezien. Nadere regels die géén beperkende bepalingen omvatten, hoeven blijkens de voorgestelde tekst nog steeds niet op elektronische wijze worden gepubliceerd, al staat het de beroepsorganisatie uiteraard wel vrij om dat te doen.

Onderdeel F (invoering artikelen 82a, 82b en 82c (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet)

De voorgestelde artikelen 82a en 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet zien op de monitoring en periodieke beoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit kunnen beperkende bepalingen betreffen die zijn vastgesteld door de ledenraad, indien de bepalingen in een verordening zijn vervat, of door het bestuur, als het gaat om beperkende bepalingen in krachtens verordening vastgestelde nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet om beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet (de «oude» beperkende bepalingen). In het voorgestelde artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet gaat het om de monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroepsorganisatie worden vastgesteld na inwerkingtreding van deze wijzigingswet («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide nieuwe artikelen in de Gerechtsdeurwaarderswet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die kort gezegd eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt kort gezegd in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door het bestuur omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus ook eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie voor zou kunnen doen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

Het voorgestelde artikel 82c van de Gerechtsdeurwaarderswet strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 82a en 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet, wordt hieronder nader toegelicht, alsook de voorgestelde invoering van artikel 82c van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 82a (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82a (nieuw), eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82a, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet maakt duidelijk dat dit artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet enkel ziet op (monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet is daarmee beperkt tot enkel de «oude» bepalingen (uiteraard uitsluitend voor zover die op het moment van toepassing van artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite alle beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie ooit uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet al sprake zou zijn van niet naleving van bepalingen in deze wijzigingswet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar voor inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum in artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende

bepalingen die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou hebben ondermijnd.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 82a (nieuw), tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82a, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar door het bestuur een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment ook 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar

verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor de betrokken departementen om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen. Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor alle oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk kalenderjaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: alle oude bepalingen die nog steeds van kracht zijn).

Dit rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door het bestuur van de KBvG. Dit orgaan wordt het best in staat geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 82a, zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet ziet.
Het bestuur is namelijk belast met de algemene leiding van de KBvG (artikel 60 van de Gerechtsdeurwaarderswet), alsook met onder meer het voorbereiden van voorstellen voor regelgeving (artikel 80, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet) en de uitvoering van wettelijke taken. Het is bovendien het bestuur dat de ledenraad desgevraagd of eigener beweging in kennis stelt van alle gegevens die voor het algemeen beleid van de KBvG van belang kunnen zijn, in het bijzonder gegevens betreffende zaken die het bestuur in uitvoering of behandeling heeft of die het in voorbereiding of onderzoek heeft genomen. Het bestuur is ook het orgaan dat door de ledenraad gevraagd kan worden om inlichtingen of om onderzoek te verrichten (artikel 64 van de Gerechtsdeurwaarderswet). Bovendien vertegenwoordigt het bestuur de KBvG (artikel 61, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet). Een en ander maakt het bestuur van de KBvG het meest geëigende orgaan voor het opstellen van het in dit artikel bedoelde rapport.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden, zodat deze kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 82a, zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet). Ook is het rapport van belang voor de betrokken bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden (artikel 82a, vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet). Het geeft de betrokken bewindspersoon informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 82a (nieuw), derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82a, derde lid, onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling.
Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden

vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door een gerechtsdeurwaarder of die anderszins het werkgebied van de gerechtsdeurwaarder raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de KBvG ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de KBvG ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van gerechtsdeurwaarder) technische ontwikkelingen of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door gerechtsdeurwaarders.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld jaarverslagen van de KBvG al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de KBvG werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan bijvoorbeeld al voor de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient in het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd te worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van het bestuur, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zoal zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, in dit geval het beroep van gerechtsdeurwaarder. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wel relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant kunnen zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 82b, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet ook in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Artikel 82a (nieuw), vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de eerste evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten in het derde kalenderjaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook in het derde kalenderjaar na dat eerste rapportagemoment valt).
Op deze manier kan de betrokken bewindspersoon beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk

geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (in beginsel gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[186], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten. Uiteraard mag de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 84 van de Gerechtsdeurwaarderswet ook om (nadere) inlichtingen vragen.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[187] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge artikel 82a, vierde lid, onderdeel a, iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op (artikel 82a, vierde lid, onderdeel b, van de Gerechtsdeurwaarderswet), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de verantwoordelijke bewindspersoon nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de betrokken bewindspersoon met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse onverwijlde evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredig-

[186] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.
[187] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

heidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De verantwoordelijke bewindspersoon neemt in dat verslag ook een advies op omtrent de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zouden moeten hebben (artikel 82a, vierde lid, onderdeel c). Dit betekent dat indien de verantwoordelijke bewindspersoon bijvoorbeeld meent dat een onevenredig geachte bepaling geheel geschrapt of gewijzigd moet worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke parameters voor gesteld, zodat de verantwoordelijke bewindspersoon het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Van dit advies mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd (zie verder het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.

Het verslag met het advies moet aan het bestuur van de KBvG worden gezonden. Wanneer het advies een beperkende bepaling in een verordening betreft, kan het bestuur desgewenst het verslag doorzenden naar de ledenraad, als orgaan dat bevoegd is verordeningen vast te stellen. Het bestuur kan vervolgens, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om tot een nieuwe bepaling of tot een wijzigingsbepaling te komen. Wanneer het advies een beperkende bepaling in nadere regels betreft als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet die zijn vastgesteld door het bestuur zelf, is het aan het bestuur zelf om te beslissen omtrent een dergelijke nieuwe bepaling of wijzigingsbepaling en de uiteindelijke vaststelling daarvan.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet, eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.
Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de KBvG hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 82b, (tweede en) vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans zal een nieuw «aansluitingsmoment» op de cyclus gaan gelden).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de KBvG zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 82a (nieuw), vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepaling op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 82a, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 82a, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 82a (nieuw), zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijk nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat binnen een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft de verantwoordelijke bewindspersoon houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de verantwoordelijke bewindspersoon zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het moment waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het *achtste* lid van dit artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling.[188]

Op basis van de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen,[189] en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 82a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Gerechtsdeurwaarderswet). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 82a, zesde lid, onderdeel b, van de Gerechtsdeurwaarderswet. De in het verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met het bestuur.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is, eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies van de betrokken bewindspersoon, maar ook indien het bevoegde orgaan van de KBvG hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er, afhankelijk van de vraag of de betreffende bepaling in een verordening of in nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet zijn vervat, een verordening respectievelijk worden nadere regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet onder meer een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel. Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, vierde lid (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

---

[188] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens het evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de artikelen 82a en 82b, vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, en anderzijds artikel 82, tweede lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet.

[189] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de aandachtspunten die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog geen sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er naar de in het rapport beschreven inschatting geen aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de verantwoordelijke bewindspersoon, die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, dit in een uitzonderlijk geval om enige reden toch anders ziet, kan deze bewindspersoon alsnog een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verrichten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de verantwoordelijke bewindspersoon alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe tot die uitkomst is gekomen, in het licht ook van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 82a (nieuw), zevende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Op grond van dit artikellid is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[190]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door bijvoorbeeld het bestuur worden voorbereid als het gaat om een verordening, mits het in dat geval uiteindelijk de ledenraad zelf is die beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de bewindspersoon, al dan niet wijzigingen in een verordening worden aangebracht.

Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de bewindspersoon anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het orgaan van de KBvG dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, zal langs de lijnen van de door de bewindspersoon verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten dit orgaan het oneens is met de bewindspersoon en om welke redenen dat het geval is.

[190] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

Die motivering tot afwijking moet voldoende kenbaar worden gemaakt. Om die kenbaarheid te borgen, wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat de ledenraad (of als het gaat om krachtens verordening vastgestelde regels, het bestuur) wenst af te wijken van een advies van de bewindspersoon dat strekt tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst de ledenraad (of, indien het gaat om een krachtens verordening vastgestelde beperkende bepaling: het bestuur) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de KBvG dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de bewindspersoon. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen de ledenraad (respectievelijk het bestuur) afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt door de ledenraad vastgesteld indien het advies ziet op een bepaling in een verordening, omdat dit het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de bewindspersoon). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het orgaan dat ook bevoegd is tot vaststelling van die regels (het bestuur). Ingevolge het hier verderop toegelichte negende lid, moet die schriftelijke reactie binnen een redelijke termijn aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

In ultimo is het dan aan de bewindspersoon om, mede in het licht van de verstrekte motivering tot afwijking van het advies, te beoordelen of de ongewijzigd gelaten beperkende bepaling alsnog in stand kan blijven, of dat de bewindspersoon aanleiding ziet om diens bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van bepaalde besluiten in te zetten (zie artikel 83, tweede en derde lid (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de bewindspersoon voorgestelde manier), en dat de ledenraad (als het advies betrekking had op een bepaling in een verordening), respectievelijk het bestuur (als het advies betrekking had op een krachtens verordening vastgestelde bepaling), afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen (anders dan in de situatie in onderdeel a), maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan in dat

geval door de bewindspersoon was geadviseerd[191]. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels moeten worden opgenomen.

De bewindspersoon kan vervolgens in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van de voorgestelde wijziging van de beperkende bepaling (en de ex ante evenredigheidsbeoordeling die in dat verband plaatsvindt) bepalen of hij zich kan vinden in de voorgestelde wijzigingsbepaling(en) vanuit de KBvG, en in de onderbouwing daarbij die in de toelichting is opgenomen. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 81, tweede lid, onderdeel a (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat dan ook de toelichting daarop wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking, als onderdeel van de toelichting als geheel, ook publiekelijk kenbaar.

Ook in het volgende geval zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening. Het gaat hierbij om het geval dat de bewindspersoon na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de bewindspersoon betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, de ledenraad dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen (bijvoorbeeld om de eventueel volgens de ledenraad zelf tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen). Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting wordt gepubliceerd (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 81, tweede lid, onderdeel a (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet). Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 82a (nieuw), achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, aanhef, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

---

[191] Opgemerkt wordt dat het overigens niet altijd zo zal zijn dat een bewindspersoon in diens advies tot wijziging van een bepaling heel specifiek zal voorschrijven hoe een bepaling gewijzigd zou moeten worden; niet valt uit te sluiten dat de bewindspersoon in het advies enkel iets aangeeft met de strekking dat een bepaling gewijzigd moet worden met inachtneming van de redenen die zijn gegeven voor diens oordeel dat een wijziging nodig zou zijn, zonder heel concreet te bepalen welke formuleringen van de beperkende bepaling wellicht geschrapt zouden moeten worden of door welke formulering een en ander vervangen zou moeten worden. Per geval zal in ieder geval steeds beoordeeld moeten worden of hetgeen de beroepsorganisatie doet of juist niet doet naar aanleiding van een advies van de bewindspersoon, een afwijking vormt van dat advies. Daarbij is de wijze waarop de bewindspersoon dat advies heeft geformuleerd, mede van belang. Indien de conclusie is dat sprake is van een afwijking van het advies, zal die afwijking gemotiveerd moeten worden.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde aandachtspunten omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Normaliter, op grond van de zesjaarlijkse cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling dan al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een dergelijk geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden met als uitkomst dat de bepaling (toch) evenredig moet worden geacht (ondanks het monitoringsrapport), de *eerstvolgende* periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – in het zesde kalenderjaar *nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De zesjaarstermijn gaat met andere woorden weer van start vanaf het rapportagejaar waarin het rapport is uitgebracht dat voor de raad van advies reden vormde om tussentijds een evenredigheidsbeoordeling te verrichten.[192]

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer, om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft

[192] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers negatief beïnvloed worden.

plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een nieuw monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling opnieuw alsnog evenredig wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (in het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de *eerste* periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (het zesde kalenderjaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling), en vervolgens telkens weer in het volgende zesde kalenderjaar. Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse beoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke beoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op

basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat. In dat geval dient de betreffende bepaling, afhankelijk van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel te worden gewijzigd, ofwel te worden geschrapt (tenzij het daartoe bevoegde orgaan van de KBvG besluit om gemotiveerd af te wijken van het advies; zie het zevende lid). Indien de bepaling wordt geschrapt (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waar de Proportionaliteitsrichtlijn op ziet), valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien geadviseerd wordt om deze bepaling te *wijzigen*, wordt er, indien het advies wordt opgevolgd, een verordening of worden nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.
Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht, waarop onder meer artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet van toepassing is. Dit betekent dat onder meer een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien die wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is dit artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet (betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude» bepalingen) daarop niet meer van toepassing; artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet is dan van toepassing. Op basis van dat artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw, op een ander moment, moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 82a, tweede en vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, maar over de band van artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet, in het bijzonder het tweede en vierde lid daarvan.

Artikel 82a (nieuw), negende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit artikellid houdt verband met de situatie bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, waarin het orgaan van de KBvG de beperkende bepaling

heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, in afwijking van het advies de beperkende bepaling niet wijzigt of schrapt en de motivering voor die afwijking in een schriftelijke reactie aan de bewindspersoon opneemt.
Het negende lid bepaalt dat als een dergelijke schriftelijke reactie tot stand is gebracht, die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden verzonden door het orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[193]. De in het negende lid bedoelde toezending van deze schriftelijke reactie aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet (zie met name het tweede en derde lid (nieuw)). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie hieromtrent verder de toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het genoemde artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 82b (nieuw) Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82b (nieuw), eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82b, eerste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet enkel ziet op (monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep van gerechtsdeurwaarder die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dit artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die zijn vastgesteld en in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 82b (nieuw), tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Artikel 82b, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder het hierboven besproken artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van die bepaling. Voor een toelichting omtrent de

[193] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor zover de KBvG ten aanzien van bepaalde regelgeving een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 82a, tweede en derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet door het bestuur van de KBvG worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, tweede lid, is aangegeven, wordt het bestuur het meest geëquipeerd geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden en om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot een eerder vastgestelde beperkende bepaling. Dit orgaan kan dan aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting meegeven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van dit artikel ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 82a, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld. Op grond van artikel 82a, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dat jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een *«nieuwe»* bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepaling die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling), waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende

bepaling op 1 november 2028 in werking is getreden, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maandenzijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht). Zie voor verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordeling en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in die cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de verdere rapportagemomenten voor de nieuwe bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.
Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gestuurd, zodat deze kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport is van belang voor de betrokken bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet

plaatsvinden. Het geeft de betrokken bewindspersoon informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 82b (nieuw), derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 82b, derde lid, onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt in de eerste plaats dat nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarders die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen in een rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 82a, tweede en derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Artikel 82b (nieuw), vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde bepalingen.
Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten in het zesde kalender jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie voor dat rapportagemoment het tweede lid van artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet en de toelichting daarop). Vervolgens (dus gerekend vanaf dat moment) vindt de periodieke beoordeling in beginsel telkens in het volgende zesde kalenderjaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt op de voet van artikel 82a, tweede lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, maar ingevolge artikel 82b, tweede lid, ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de verantwoordelijke bewindspersoon ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de betrokken bewindspersoon in ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken. Uiteraard mag de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 84 van de Gerechtsdeurwaarderswet ook om (nadere) inlichtingen vragen.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de periodieke beoordeling plaats moet

vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[194] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 82b, vierde lid, onderdeel a, van de Gerechtsdeurwaarderswet moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 82b in samenhang met de toelichting op artikel 82a, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 82a, vierde lid, ten aanzien van de zogenoemde «oude» (beperkende) bepalingen, moet de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van de periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen met daarin een advies (artikel 82b, vierde lid, onderdeel b, van de Gerechtsdeurwaarderswet). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 82a, vierde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Artikel 82b (nieuw), vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van gerechtsdeurwaarder die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren

[194] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 82b, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid van artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 82b, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet).

Artikel 82b (nieuw), zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede (en derde) lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling» of «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, zesde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 82b (nieuw), zevende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (zie het vierde en zesde lid), mag blijkens dit artikellid niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het echter wel van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ook moet deze motivering voldoende kenbaar worden gemaakt.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, zevende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van het onderhavige artikel 82b (met dien verstande dat artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 82b (nieuw), achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 82a, achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 82a van de Gerechtsdeurwaarderswet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 82b (nieuw), negende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet

Dit artikellid ziet op het verzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde schriftelijke reactie (met daarin een motivering tot afwijking van het advies van de betrokken bewindspersoon). Aangezien de formulering van dit artikellid identiek is aan die van artikel 82a (nieuw), negende lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat laatstgenoemde artikellid.

Artikel 82c (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet)

artikel 82c strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel G (wijziging artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet)

Het huidige artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet beschrijft de kaders omtrent vernietiging van besluiten van de ledenraad, het bestuur of andere organen van de KBvG. Vernietiging van een dergelijk besluit dient te geschieden bij koninklijk besluit (op voordracht van de verantwoordelijke bewindspersoon). Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (hetgeen door de betrokken bewindspersoon onderbouwd moet worden). Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Verder volgt uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het

middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden er toe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen[195]. Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst.

Omwille van de rechtszekerheid dient de (schorsing of) vernietiging plaats te vinden binnen zes maanden na bekendmaking van het betreffende besluit.

Een besluit in de zin van artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet kan ook zijn een verordening of een nadere regel die strekt tot invoering van een nieuwe bepaling of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder beperkt.

Artikel 83, tweede lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet

Met het oog op de in de voorgestelde nieuwe artikelen 82a en 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet vervatte monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen ten aanzien van reeds vastgestelde beperkende bepalingen, is het in bepaalde situaties noodzakelijk dat de verantwoordelijke bewindspersoon ook ná de in het huidige artikel 83 bedoelde termijn van zes maanden een voordracht tot vernietiging van een dergelijke vastgestelde bepaling kan doen. Die noodzaak is er in het geval dat:

- uit een evenredigheidsbeoordeling van de verantwoordelijke bewindspersoon, die is uitgevoerd naar aanleiding van een monitoringsrapport of bij wijze van zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling (ingevolge artikel 82a of 82b (nieuw) van de Gerechtsdeurwaarderswet), naar voren is gekomen dat er sprake is van onevenredigheid van een beperkende bepaling;
- de betrokken bewindspersoon een advies heeft gegeven om de betreffende bepaling te wijzigen of te schrappen;
- het orgaan dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het advies[196], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
- de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de KBvG en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepaling noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
- de in het huidige artikel 83 van de Gerechtsdeurwaarderswet bedoelde termijn van zes maanden reeds is verstreken.

---

[195] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht), toelichting op artikel 1A.2.2.9. Zzie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.1.6 omtrent goedkeuring, p. 190–191.

[196] Ingeval (het bevoegde orgaan van) de KBvG afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, moet hiertoe ingevolge artikel 82a, zevende lid, onderdeel a, en 82b, zevende lid, onderdeel a, een deugdelijke motivering worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan van de KBvG dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

Pas als elk van deze omstandigheden zich voordoet, en de betreffende beperkende bepaling in die situatie kwalificeert als strijdig met het recht of het algemeen belang (vgl. artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht)[197], kan tot vernietiging worden overgegaan. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot vernietiging wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de verantwoordelijke bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de verantwoordelijke bewindspersoon die bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging wel heeft, gelet op de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat onder het Europees recht en dus ook onder de Proportionaliteitsrichtlijn heeft. Op die manier kan de verantwoordelijkheid van Nederland als lidstaat voor de effectieve naleving van het Europees recht worden geborgd. Daarom wordt het op grond van het voorgestelde artikel 83, tweede lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet mogelijk gemaakt om dergelijke beperkende bepalingen ook ná de ommekomst van de termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bepaling alsnog (te schorsen of) bij koninklijk besluit te doen vernietigen. Deze mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging geldt enkel ten aanzien van reeds vastgestelde besluiten die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van gerechtsdeurwaarder (dus niet ten aanzien van andersoortige besluiten van de KBvG), en enkel in de hierboven benoemde specifieke omstandigheden die in artikel 83, tweede lid (nieuw), tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 83, derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet

Omwille van de rechtszekerheid stelt artikel 83, derde lid (nieuw), van de Gerechtsdeurwaarderswet wel alsnog paal en perk aan de termijn waarbinnen de mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging van beperkende bepalingen nog mag worden gebruikt. Zo wordt voorkomen dat een dergelijke mogelijkheid tot schorsing of vernietiging nog tot in lengte der dagen als een zwaard van Damocles boven dergelijke beperkende bepalingen blijft hangen. Het derde lid bepaalt daarom dat deze «latere» vernietiging in ieder geval moet plaatsvinden binnen zes maanden nadat de schriftelijke reactie ter kennis van de verantwoordelijke bewindspersoon is gekomen. De schriftelijke reactie bevat de motivering tot afwijking van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze reactie wordt vastgesteld door het orgaan van de KBvG dat ook de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld.

Artikel IV (Wet op het notarisambt)

Alvorens hieronder op de afzonderlijke voorstellen voor nieuwe en gewijzigde artikelen en leden van de Wna in te gaan, is het van belang om eerst in te gaan op het feit dat dit wetsvoorstel enkel ziet op (beperkende regelgeving van de KNB betreffende) *kandidaat-notarissen* en niet (ook) op (beperkende regelgeving van de KNB ten aanzien van) bij overheidsbesluit benoemde *notarissen of toegevoegd notarissen*. Dit wetsvoorstel ziet evenmin op (beperkende regelgeving van de KNB betreffende) *waarnemend* kandidaat-notarissen. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

[197] Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden.

Zoals ook in paragraaf 4.5 van het algemeen deel uiteen is gezet, is in artikel 2, vierde lid, van de Richtlijn beroepskwalificaties bepaald dat die richtlijn niet van toepassing is op «bij een officieel overheidsbesluit benoemde notarissen». Doordat de Proportionaliteitsrichtlijn ingevolge artikel 2 enkel van toepassing is op gereglementeerde beroepen in de zin van de Richtlijn Beroepskwalificaties, brengt de uitzondering in de Richtlijn beroepskwalificaties mee dat óók de Proportionaliteitsrichtlijn (met de daarin vervatte verplichtingen) dan niet van toepassing is op de «bij een officieel overheidsbesluit benoemde notarissen».

In Nederland worden notarissen bij koninklijk besluit benoemd, en worden toegevoegd notarissen bij ministerieel besluit benoemd. De Proportionaliteitsrichtlijn is dan ook niet van toepassing ten aanzien van (beperkende regelgeving betreffende) notarissen en toegevoegd notarissen.
De kandidaat-notarissen worden *niet* bij officieel overheidsbesluit benoemd. Zij dienen wel de studie notarieel recht te hebben afgerond en op een notariskantoor te werken. De eis van een opleidingstitel die specifiek erop gericht is om de houders ervan voor te bereiden op de uitoefening van een bepaald beroep, geldt op zichzelf al als een beroepskwalificatie. Tegen deze achtergrond gelden er beroepskwalificaties voor kandidaat-notarissen. Gelet hierop zijn de Richtlijn beroepskwalificaties én de Proportionaliteitsrichtlijn (wél) van toepassing op beperkende regelgeving ten aanzien van kandidaat-notarissen.

Een bijzondere situatie doet zich nog voor indien de kandidaat-notaris op de voet van artikel 29 Wna wordt *benoemd* tot *waarnemer* van een notaris. Aangezien dat benoemingsbesluit gelijkgesteld kan worden met een overheidsbesluit, geldt dat de Richtlijn beroepskwalificaties en de Proportionaliteitsrichtlijn (ook) niet van toepassing moeten worden geacht op (beperkende regelgeving van de KNB betreffende) de *waarnemend kandidaat-notaris*.

Een en ander wordt in de hieronder te bespreken voorgestelde artikelen waar nodig tot uitdrukking gebracht.

Onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Wet op het notarisambt)

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Wna een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn op te nemen.
Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld (het derde lid), met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe derde lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Wet op het notarisambt.

Onderdeel B (wijziging artikel 90 van de Wet op het notarisambt)

Voorgesteld wordt om artikel 90 van de Wet op het notarisambt, dat momenteel uit slechts twee zinnen bestaat en geen leden kent, opnieuw vast te stellen. De eerste zin van het huidige artikel 90 van de Wet op het notarisambt wordt (ongewijzigd) opgenomen in het voorgestelde nieuwe eerste lid van dit artikel. De tweede zin van het huidige artikel 90 van de Wet op het notarisambt wordt (ongewijzigd) opgenomen in het voorgestelde nieuwe vierde lid van dat artikel. De voorgestelde nieuwe leden (tweede en derde lid) worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 90, tweede lid (nieuw), onderdeel a, van de Wet op het notarisambt

Het voorgestelde artikel 90, tweede lid, onderdeel a, (nieuw), van de Wna strekt ter implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In het voorgestelde onderdeel wordt als eis gesteld dat de (ontwerp) toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep kandidaat-notaris beperkt[198], dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld. Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de betreffende beperkende bepaling(en), en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepalingen. Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:

– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 91, tweede lid, van de Wna), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse omtrent de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. Artikel 89, tweede lid, van de Wna verplicht er in dit licht ook al toe dat verordeningen en de daarop berustende nadere voorschriften geen verplichtingen of voorschriften bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn voor verwezenlijking van het doel dat met de verordening wordt beoogd en beperken niet onnodig de marktwerking. Die verplichting gold al voor álle verordeningen en nadere voorschriften van de KNB, en blijft om die reden ook onverkort gelden.
De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep van kandidaat-notaris.

[198] Zie voor een toelichting op het begrip «beperking (van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende verordening of daarop gebaseerde beperkende regels te publiceren (vgl. ook de Aanwijzingen voor de regelgeving[199] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel(en), de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel(en). Ook wordt ingeval van het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door (ook) de toelichting te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door de publicatie van zowel de betreffende regeling als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een ex post-beoordeling van de evenredigheid van een beperkende bepaling moet plaatsvinden (ingevolge artikel 91a (nieuw) of 91b (nieuw) van de Wna).

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, ook al gebruikelijk bij de diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn).

Artikel 90, tweede lid (nieuw), onderdeel b, en derde lid (nieuw) van de Wet op het notarisambt

Het voorgestelde artikel 90, tweede lid, onderdeel b, van de Wna, in samenhang met het nieuwe derde lid, van de Wna, strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie (omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen) beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken en dat hen de

[199] De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de KNB, zie artikel 60 van de Wna).

gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (in verordeningen of in nadere regels van het bestuur als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna) ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris niet alleen relevant kan zijn voor de betreffende kandidaat-notarissen zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor bijvoorbeeld de afnemers van de diensten van deze kandidaat-notarissen, dus de consumenten ofwel cliënten van de kandidaat-notarissen indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een kandidaat-notaris. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende regelgeving, daarop inbreng kunnen leveren, en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Tegen deze achtergrond is in het tweede lid, onderdeel b, bepaald dat de beperkende bepalingen in de ontwerpregelgeving die strekt tot invoering van, kort gezegd, beperkende bepalingen, met inbegrip van de toelichting daarop, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren). Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende ontwerp voor een verordening of nadere regels, althans in ieder geval de betreffende beperkende bepaling daarin, dan in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de KNB te publiceren. In het verlengde daarvan wordt in artikel 90, derde lid (nieuw), van de Wna vervolgens bepaald dat een ieder vervolgens een zienswijze ten aanzien van die beperkende bepalingen kan indienen gedurende een redelijke termijn. Het is aan het bestuur van de KNB om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen. Op deze wijze kan de beroepsorganisatie de terinzagelegging eenvoudiger inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging van beperkende bepalingen voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In het verlengde hiervan wordt bepaald dat in het ontwerp van de regelgeving (verordening of nadere regels van het bestuur als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna) respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking wordt gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen (artikel 90, derde lid, tweede zin, van de Wna).
Het is aan (het daartoe bevoegde orgaan binnen) de organisatie om bij het bepalen van het startmoment van de terinzagelegging rekening te houden met het feit dat vóór de uiteindelijke besluitvorming omtrent de ontwerp-regelgeving nog tijd nodig is voor de verwerking van eventuele zienswijzen in de in dit derde lid bedoelde zin.
Het gaat er bij de verwerking van die zienswijzen om dat voor een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking zijn van de ingebrachte zienswijzen ten aanzien van de beperkende bepaling(en) en op welke wijze hiermee om is gegaan.Indien een zienswijze ten aanzien van een beperkende bepaling om bepaalde redenen géén aanleiding heeft gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook

dit in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44)[200], blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Onderdeel C (wijziging artikel 91 Wet op het notarisambt)

Artikel 91, eerste lid, van de Wet op het notarisambt

Zoals ten aanzien van artikel 90, tweede lid (nieuw), van de Wna ook al aan de orde kwam, geldt dat indien en voor zover nadere regels van het bestuur als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna strekken tot invoering van een nieuwe, of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris beperkt, deze binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Dit betekent dat dan ook de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing zijn ten aanzien van dergelijke nadere regels, waaronder de ex ante evenredigheidsbeoordeling (en in het verlengde daarvan uiteraard ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling na vaststelling van deze regels, en eventueel de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling).
Die ex ante evenredigheidsbeoordeling wordt ten aanzien van de KNB-verordeningen verricht door de verantwoordelijke bewindspersoon[201], in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van die verordeningen.

Nadere regels van het bestuur behoeven op grond van de huidige Wna echter geen voorafgaande goedkeuring. Ingevolge artikel 89, vijfde lid, van de Wna behoeven zij enkel ter *kennisname* aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden. Op die manier is er echter geen aangrijpingsmoment, zoals bij de (ontwerp)verordeningen wel het geval is, waaraan de ex ante evenredigheidsbeoordeling gekoppeld kan worden. Tegen deze achtergrond wordt in de toegevoegde zinsnede in het eerste lid tot uitdrukking gebracht dat – in afwijking van artikel 89, vijfde lid, tweede zin, van de Wna – óók de nadere regels voorafgaande goedkeuring van de verantwoordelijke bewindspersoon behoeven; er kan niet langer volstaan worden met kennisname door de bewindspersoon. Die voorafgaande goedkeuring is dan echter enkel vereist ten aanzien van kort gezegd de beperkende nadere regels die binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn vallen. Op die manier wordt het mogelijk gemaakt voor de verantwoordelijke bewindspersoon om óók ten aanzien van die beperkende nadere regels een ex ante evenredigheidsbe-

---

[200] Zie vorige voetnoot.

[201] In de Wet op het notarisambt wordt gesproken over «Onze Minister», waarmee blijkens artikel 1 van die wet wordt gedoeld op de Minister voor Rechtsbescherming. Sinds 23 februari 2026 valt de Wet op het notarisambt echter in de portefeuille van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. In deze memorie van toelichting zal dan ook verder gesproken worden over de «verantwoordelijke bewindspersoon» of «betrokken bewindspersoon».

oordeling te verrichten (zie het tweede lid (nieuw) van artikel 91, zoals hieronder toegelicht).

Blijkens het eerste lid kan goedkeuring worden onthouden ingeval van strijd met het recht of het algemeen belang. Onthouding van goedkeuring zou aan de orde kunnen zijn indien een ontwerpbepaling die strekt tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van notaris in het licht van de beoordeling als bedoeld in artikel 91, tweede lid, onderdeel a, van de Wna, niet verenigbaar blijkt te zijn met de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook indien uit de ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 91, tweede lid, onderdeel a, van de Wna, volgt dat de betreffende ontwerpbepalingen onevenredig moeten worden geacht.

Artikel 91, tweede lid (nieuw), van de Wet op het notarisambt

Dit nieuwe artikellid strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon, voorafgaand aan de beslissing omtrent goedkeuring in de zin van artikel 91, eerste lid, van de Wna, moet onderzoeken of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Wna geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn verwoord. Artikel 91, tweede lid, onderdeel a, van de Wna strekt daartoe. Indien een of meer van de beoordeelde beperkende bepalingen binnen een voorstel niet aan deze eisen voldoet, kan de verantwoordelijke bewindspersoon de goedkeuring ten aanzien van die bepaling(en) van het voorstel onthouden (zie artikel 91, eerste lid, van de Wna. Benadrukt zij echter dat uit artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring niet plaatsvindt dan nadat (in dit geval) de KNB gelegenheid tot overleg is geboden. De bewindspersoon zal derhalve niet zonder nader overleg met de KNB tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring over kunnen gaan. Het gaat hier om een eis van zorgvuldigheid dat (in dit geval) de KNB die het betrokken besluit heeft genomen, in de gelegenheid wordt gesteld overleg te voeren met de verantwoordelijke bewindspersoon, indien deze laatste overweegt geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan het voorgelegde besluit te onthouden. Onder omstandigheden zal dit overleg ertoe kunnen leiden dat het ter goedkeuring voorgelegde besluit wordt herzien of dat de bewindspersoon over de aanvankelijke bezwaren heenstapt en alsnog goedkeuring verleent[202].

Een essentieel onderdeel van dit nieuwe tweede lid (onderdeel b) van de Wna is dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van de goedkeuringsbeslissing ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter goedkeuring is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde

[202] Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 190–191 (derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, toelichting op artikel 1A.2.1.6) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.2.9 omtrent vernietiging, p.196).

beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd, geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In dat artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt in paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting besproken, en wordt nader toegelicht in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 91, tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Wna volgt dat de omvang, en daarmee dus ook intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld indien de opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit tweede lid, onderdeel b, onder 1°, van artikel 91 van de Wna strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 91, tweede lid, onderdeel b, onder 2°(nieuw), van de Wna dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen, zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen in vergelijking met vergelijkbare landen zeer laag.», zijn over het algemeen niet toereikend[203]. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een

[203] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zie ook 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In artikel 91, tweede lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Wna is tot slot bepaald dat de in onder 2° bedoelde redenen en onderbouwing moeten worden opgenomen in het besluit omtrent goedkeuring. Dit omwille van de kenbaarheid.

Artikel 91, derde lid (nieuw), van de Wet op het notarisambt

Dit artikellid heeft betrekking op de publicatie van verordeningen in de Staatscourant. Deze publicatieverplichting heeft betrekking op alle verordeningen van de ledenraad, ongeacht of deze beperkende bepalingen omvatten (zie het huidige artikel 91, tweede lid).

Tot nu toe geldt er echter geen verplichting om daarnaast ook nadere regels als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna op enigerlei wijze te publiceren. Het gaat hierbij om nadere regels die door het bestuur kunnen worden vastgesteld op grond van een daarvoor in een verordening vervatte bevoegdheid. Deze regels betreffen dan het in de betreffende verordening te behandelen onderwerp. Indien de verordening derhalve bijvoorbeeld regels stelt betreffende de bevordering van de vakbekwaamheid van de leden en de kwaliteit van de beroepsuitoefening, kan in die verordening het bestuur de bevoegdheid worden toegekend om nadere regels over die materie vast te stellen.

Aangezien dergelijke (verordeningen en) nadere regels in beginsel ook beperkende bepalingen kunnen omvatten in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn, is het niet alleen van belang dat de betreffende beperkende (verordeningen en) nadere regels bij totstandkoming en na vaststelling periodiek beoordeeld worden op evenredigheid, maar dat deze (verordeningen en) nadere regels zelf (en in de praktijk veelal dan ook de bijbehorende toelichting daarop), juist gelet op hun beperkende karakter, worden gepubliceerd ten behoeve van de kenbaarheid en transparantie die ook in de Proportionaliteitsrichtlijn centraal staat.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld een verplichting in te voeren om de betreffende nadere regels, voor zover die althans strekken tot invoering van nieuwe of wijziging van bestaande bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris beperken, op elektronische wijze voor eenieder kenbaar te maken Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen worden gegeven door publicatie op de website van de KNB. Dit sluit aan op de reeds bestaande praktijk bij de KNB. Verplichte publicatie in de Staatscourant van dergelijke krachtens verordening vastgestelde regels wordt tegen die achtergrond dan ook als te vergaand gezien. Nadere regels die géén beperkende bepalingen omvatten, hoeven blijkens de voorgestelde tekst niet te worden gepubliceerd, al staat het de KNB uiteraard wel vrij om dat te doen.

Onderdeel D (invoering artikelen 91a, 91b en 91c (nieuw) Wet op het notarisambt)

De voorgestelde artikelen 91a en 91b van de Wna zien op de monitoring en periodieke beoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 91a van de Wna om beperkende bepalingen die zijn

vastgesteld door de ledenraad, indien de bepalingen in een verordening zijn vervat, of door het bestuur, als het gaat om beperkende bepalingen in krachtens verordening vastgestelde nadere regels als bedoeld in artikel 80, vijfde lid, van de Wna), en die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet (de «oude» beperkende bepalingen)(hetgeen dus zowel beperkende bepalingen in verordeningen of in nadere regels als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna kunnen zijn). In het voorgestelde artikel 91b van de Wna gaat het om de monitoring en evaluatie ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroepsorganisatie worden vastgesteld na inwerkingtreding van deze wijzigingswet («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide nieuwe artikelen in de Wna strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door het bestuur omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring wordt gezien als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie voor zou kunnen doen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

Het voorgestelde artikel 91c van de Wet op het notarisambt strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 91a en 91b van de Wna wordt hieronder nader toegelicht, alsook de voorgestelde invoering van artikel 91c van de Wet op het notarisambt.

Artikel 91a (nieuw) van de Wna

Artikel 91a (nieuw), eerste lid, van de Wna

Artikel 91a *(nieuw)*, eerste lid, van de Wna maakt duidelijk dat artikel 91a van de Wna enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 91a van de Wna is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 91a van de Wna als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van deze wijzigingswet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 91a van de Wna überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum in artikel 91a van de Wna zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in

het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 91a (nieuw), tweede lid, van de Wna

Artikel 91a *(nieuw)*, tweede lid, van de Wna ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn.
Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.
In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht.

Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgde derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor het departement om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen.
Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor *alle* oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus,

zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk jaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: *alle* oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Dit rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door het bestuur van de KNB. Dit orgaan wordt het meest geëquipeerd geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 91a, zesde lid, van de Wna ziet.
Het bestuur is namelijk belast met de algemene leiding van de KNB (artikel 64 van de Wna), alsook met onder meer het voorbereiden van voorstellen voor regelgeving (artikel 89, derde lid, van de Wna) en de uitvoering van wettelijke taken. Het is bovendien het bestuur dat de ledenraad desgevraagd of eigener beweging in kennis stelt van alle gegevens die voor het algemeen beleid van de KNB van belang kunnen zijn, in het bijzonder gegevens betreffende zaken die het bestuur in uitvoering of behandeling heeft of die het in voorbereiding of onderzoek heeft genomen. Het bestuur is ook het orgaan dat door de ledenraad gevraagd kan worden om inlichtingen of om onderzoek te verrichten, en dat door de ledenraad op de hoogte wordt gesteld van de ontwikkelingen met betrekking tot de zaken van de KNB in de ringen als bedoeld in de artikelen 82 tot en met86 van de Wna (artikel 68 van de Wna). Bovendien vertegenwoordigt het bestuur de KNB (artikel 65, derde lid, van de Wna). Een en ander maakt het bestuur van de KNB het meest geëigende orgaan voor het opstellen van het in dit artikel bedoelde rapport.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gestuurd, met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft de bewindspersoon de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport van belang ter beoordeling of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 91a, zesde lid, van de Wna- zie verder de artikelsgewijze toelichting op dat artikel).

Artikel 91a (nieuw), derde lid, van de Wna

Artikel 91a *(nieuw)*, derde lid, onderdeel a, van de Wna bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling.
Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het beroep van een kandidaat-notaris, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:
– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door

een kandidaat-notaris of die anderszins het werkgebied van de kandidaat-notaris raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de KNB ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de KNB ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van kandidaat-notaris) eventuele innovatieve technieken of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door kandidaat-notarissen.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld jaarverslagen van de KNB al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de KNB werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor bijvoorbeeld de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient in het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd te worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van het bestuur, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, in dit geval het beroep van kandidaat-notaris. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te

nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen en voor de eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 91b, tweede lid, van de Wna óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Artikel 91a (nieuw), vierde lid, van de Wna

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de eerste evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden zijn verstreken). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook drie jaar na dat eerste rapportagemoment valt). Op deze manier kan de betrokken bewindspersoon beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[204], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[205] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 91a, vierde lid, onderdeel a, iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 91a van de Wna.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op (artikel 91a, vierde lid, onderdeel b, van de Wna), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de verantwoordelijke bewindspersoon nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de betrokken bewindspersoon met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De verantwoordelijke bewindspersoon neemt in dat verslag ook een advies op omtrent de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zou moeten hebben (artikel 91a, vierde lid, onderdeel c). Dit betekent dat indien de verantwoordelijke bewindspersoon bijvoorbeeld meent dat een onevenredig geachte bepaling geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt

---

[204] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.

[205] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

verwoord. Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke parameters voor gesteld, zodat de verantwoordelijke bewindspersoon het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Van dit advies mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd (zie verder het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.
Het verslag met het advies moet aan het bestuur van de KNB worden gezonden. Wanneer het advies een beperkende bepaling in een verordening betreft, kan het bestuur het verslag vervolgens doorzenden naar de ledenraad, als orgaan dat bevoegd is verordeningen vast te stellen. Het bestuur kan daarop, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om tot een nieuwe bepaling of tot een wijzigingsbepaling te komen die door de ledenraad wordt vastgesteld. Wanneer het advies een beperkende bepaling in nadere regels betreft die zijn vastgesteld door het bestuur zelf, is het aan het bestuur zelf om te beslissen omtrent een dergelijke nieuwe bepaling of wijzigingsbepaling en de uiteindelijke vaststelling daarvan.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.
Maar indien deze beperkende bepaling wordt *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de KNB hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden nadere regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 91 van de Wna van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 91b, (tweede en) vierde lid, van de Wna. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans zal een nieuw «aansluitingsmoment» op de cyclus gaan gelden).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de KNB zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 91a van de Wna, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 91a (nieuw), vijfde lid, van de Wna

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling ofwel evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 91a, vijfde lid, van de Wna.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 91a, derde lid, van de Wna.

Artikel 91a (nieuw), zesde lid, van de Wna

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te

leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijke nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft de verantwoordelijke bewindspersoon houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de verantwoordelijke bewindspersoon zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het moment waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het achtste lid van dit artikel 91a van de Wna en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling[206].

Op basis van de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen[207], en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 en 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

---

[206] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens het evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de artikelen 91a en 91b, vierde lid, van de Wna en anderzijds artikel 91, tweede lid, van de Wna.

[207] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 91a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Wna). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 91a, zesde lid, onderdeel b, van de Wna. De in het verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met het bestuur.
Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies van de betrokken bewindspersoon, maar ook indien het bevoegde orgaan van de KNB hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er, afhankelijk van de vraag of de betreffende bepaling in een verordening of in nadere regels als bedoeld in artikel 89, vijfde lid, van de Wna zijn vervat, een verordening respectievelijk worden nadere regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 91 van de Wna een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, vierde lid (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens (onder meer) een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er naar de in het rapport beschreven inschatting *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de verantwoordelijke bewindspersoon, die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, dit in een uitzonderlijk geval om enige reden toch anders ziet, kan deze bewindspersoon alsnog een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verrichten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de verantwoordelijke bewindspersoon alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe de bewindspersoon tot die uitkomst is gekomen, in het licht ook van het

rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 91a (nieuw), zevende lid, van de Wna

Op grond van dit artikellid is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[208]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door bijvoorbeeld het bestuur worden voorbereid als het gaat om een verordening, mits het in dat geval uiteindelijk de ledenraad zelf is die beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de bewindspersoon, al dan niet wijzigingen in een verordening worden aangebracht.

Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de bewindspersoon anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het orgaan van de KNB dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, zal langs de lijnen van de door de bewindspersoon verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten dit orgaan het oneens is met de bewindspersoon en om welke redenen dat het geval is.

Die motivering tot afwijking moet voldoende kenbaar worden gemaakt. Om die kenbaarheid te borgen, wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat de ledenraad (of als het gaat om krachtens verordening vastgestelde regels, het bestuur) wenst af te wijken van een advies van de bewindspersoon dat strekt tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst de ledenraad (of, indien het gaat om een krachtens verordening vastgestelde beperkende bepaling: het bestuur) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de KNB dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de bewindspersoon. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen de ledenraad (respectievelijk het bestuur) afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt door de ledenraad vastgesteld indien het advies ziet op een bepaling in een verordening, omdat dit het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een

[208] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de bewindspersoon). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het orgaan dat ook bevoegd is tot vaststelling van die regels (het bestuur). Ingevolge het hier verderop toegelichte negende lid, moet die schriftelijke reactie binnen een redelijke termijn aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

In ultimo is het dan aan de bewindspersoon om, mede in het licht van de verstrekte motivering tot afwijking van het advies, te beoordelen of de ongewijzigd gelaten beperkende bepaling alsnog in stand kan blijven, of dat de bewindspersoon aanleiding ziet om diens bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van bepaalde besluiten in te zetten (zie artikel 92, tweede en derde lid (nieuw) van de Wna en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de bewindspersoon voorgestelde manier), en dat de ledenraad (als het advies betrekking had op een bepaling in een verordening), respectievelijk het bestuur (als het advies betrekking had op een krachtens verordening vastgestelde bepaling), afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen (anders dan in de situatie in onderdeel a), maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan in dat geval door de bewindspersoon was geadviseerd[209]. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels moeten worden opgenomen. De bewindspersoon kan vervolgens in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van de voorgestelde wijziging van de beperkende bepaling (en de ex ante evenredigheidsbeoordeling die in dat verband plaatsvindt) bepalen of hij zich kan vinden in de voorgestelde wijzigingsbepaling(en) vanuit de KNB, en in de onderbouwing daarbij die in de toelichting is opgenomen; daarin zal dan ook tot uitdrukking moeten worden gebracht waarom die voorgestelde wijzigingsbepaling(en) volgens het opstellende orgaan van de KNB de voorkeur verdient boven een wijziging zoals die de bewindspersoon eerder in het kader van een periodieke of tussentijdse beoordeling van de tot dan toe bestaande beperkende bepaling had geadviseerd. Indien de bewindspersoon goedkeuring verleent aan de voorgestelde wijzigingsbepaling, zal de gewijzigde bepaling worden gepubliceerd. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 90, tweede lid, onderdeel a (nieuw), van de Wna ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat dan ook de toelichting daarop wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking, als onderdeel van de toelichting als geheel, ook publiekelijk kenbaar.

---

[209] Opgemerkt wordt dat het overigens niet altijd zo zal zijn dat een bewindspersoon in diens advies tot wijziging van een bepaling heel specifiek zal voorschrijven hoe een bepaling gewijzigd zou moeten worden; niet valt uit te sluiten dat de bewindspersoon in het advies enkel iets aangeeft met de strekking dat een bepaling gewijzigd moet worden met inachtneming van de redenen die zijn gegeven voor diens oordeel dat een wijziging nodig zou zijn, zonder heel concreet te bepalen welke formuleringen van de beperkende bepaling wellicht geschrapt zouden moeten worden of door welke formulering een en ander vervangen zou moeten worden. Per geval zal in ieder geval steeds beoordeeld moeten worden of hetgeen de beroepsorganisatie doet of juist niet doet naar aanleiding van een advies van de bewindspersoon, een afwijking vormt van dat advies. Daarbij is de wijze waarop de bewindspersoon dat advies heeft geformuleerd, mede van belang. Indien de conclusie is dat sprake is van een afwijking van het advies, zal die afwijking gemotiveerd moeten worden.

Ook in het volgende geval zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening. Het gaat hierbij om het geval dat de bewindspersoon na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de bewindspersoon betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, de ledenraad dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen (bijvoorbeeld om de eventueel volgens de ledenraad zelf tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen). Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting wordt gepubliceerd (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 90, tweede lid, onderdeel a (nieuw) van de Wna). Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 91a (nieuw), achtste lid, van de Wna

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de vaste zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Normaliter, op grond van de zesjaarlijkse cyclus van de periodieke evenredigheidsbeoordelingen die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden met als uitkomst dat de bepaling (toch) *evenredig* moet worden geacht (ondanks het monitoringsrapport), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats *zes jaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft het daarin vervatte «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoorde-

lingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[210].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt

[210] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als dát moment van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (het zesde kalenderjaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling). Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het zesde kalenderjaar. Dit tot er opnieuw een tussentijdse beoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling na die tussentijdse beoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat. In dat geval dient de betreffende bepaling, afhankelijk van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel te worden gewijzigd, ofwel te worden geschrapt (tenzij het daartoe bevoegde orgaan van de KNB besluit om gemotiveerd af te wijken van het advies; zie het zevende lid). Indien de bepaling wordt geschrapt, valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien geadviseerd wordt om deze bepaling te *wijzigen*, wordt er, indien het advies wordt opgevolgd, een verordening of worden nadere regels tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.
Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht[211], waarop onder meer artikel 91 van de Wna van toepassing is. Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis»

[211] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien deze wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is artikel 91a van de Wna (betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude bepalingen») daarop niet meer van toepassing; artikel 91b van de Wna is dan van toepassing. Op basis van *dat* artikel 91b van de Wna geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 91a, tweede en vierde lid, van de Wna, maar over de band van artikel 91b van de Wna. Het eerstvolgende periodieke monitoringsmoment dient derhalve op grond van artikel 91b van de Wna te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 91b van de Wna, in het bijzonder het tweede, vierde en zesde lid daarvan.

Artikel 91a (nieuw), negende lid, van de Wna

Dit artikellid houdt verband met de situatie bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, waarin het orgaan van de KNB dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, in afwijking van het advies de beperkende bepaling niet wijzigt of schrapt en de motivering voor die afwijking in een schriftelijke reactie aan de bewindspersoon opneemt.
Het negende lid bepaalt dat als een dergelijke schriftelijke reactie tot stand is gebracht, die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden verzonden door het orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[212]. De in het negende lid bedoelde toezending van deze schriftelijke reactie aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van artikel 92 van de Wna (zie met name het tweede en derde lid (nieuw)). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook

[212] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor zover de KNB ten aanzien van bepaalde regelgeving een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie hieromtrent verder de toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het genoemde artikel 92 van de Wna.

Artikel 91b (nieuw) van de Wet op het notarisambt

Artikel 91b (nieuw), eerste lid, van de Wna

Artikel 91b *(nieuw)*, eerste lid, van de Wna bepaalt dat artikel 91b van de Wna enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep van kandidaat-notaris en die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 91b van de Wna is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die zijn vastgesteld en in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 91a van de Wna.

Artikel 91b (nieuw), tweede lid, van de Wna

Artikel 91b *(nieuw)*, tweede lid, van de Wna ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder het hierboven besproken artikel 91a van de Wna, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 91a, tweede en derde lid, van de Wna. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet door het bestuur van de KNB worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, tweede lid, van de Wna is aangegeven, wordt het bestuur het meest geëquipeerd geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit orgaan kan dan aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting meegeven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van dit artikel ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 91a, tweede lid, van de Wna tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld. Op grond van artikel 91a, tweede lid, van de Wna wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar

plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dát jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een «*nieuwe*» bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepaling die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling), *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke beoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking treedt, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is

dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor een verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordeling, en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in die cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gestuurd, zodat deze kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 91b (nieuw), zesde lid, van de Wna). Ook is het rapport van belang voor de betrokken bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft de betrokken bewindspersoon informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 91b (nieuw), derde lid, van de Wna

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 91b, derde lid, onderdeel a, van de Wna bepaalt in de eerste plaats dat nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen, in het een rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 91a, tweede en derde lid, van de Wna. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en ook wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Artikel 91b (nieuw), vierde lid, van de Wna

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten zes jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie voor dat rapportagemoment het tweede lid van artikel 91b van de Wna). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt ingevolge artikel 91a, tweede lid, van de Wna, maar op de voet van artikel 91b, tweede lid, ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de verantwoordelijke bewindspersoon ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de betrokken bewindspersoon in ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de periodieke beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[213].
Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge artikel 91b, vierde lid, onderdeel a, van de Wna moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 91b in samenhang met de toelichting op artikel 91a, derde lid, van de Wna.

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 91a, vierde lid, ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van de periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende

[213] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

«nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen met daarin een advies. (artikel 91b, vierde lid, onderdeel b, van de Wna). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 91a, vierde lid, van de Wna, wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Wna.

Artikel 91b (nieuw), vijfde lid, van de Wna

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van kandidaat-notaris die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 91b, vijfde lid, van de Wna.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid van artikel 91b van de Wna ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 92b, derde lid (in samenhang met de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, derde lid, van de Wna).

Artikel 91b (nieuw), zesde lid, van de Wna

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede en derde lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, zesde lid, van de Wna verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 91b (nieuw), zevende lid, van de Wna

Van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (zie het vierde en zesde lid), mag blijkens dit artikellid niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het echter wel van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ook moet deze motivering voldoende kenbaar worden gemaakt.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, zevende lid, van de Wna. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van het onderhavige artikel 91b (met dien verstande dat artikel 91a van de Wna enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 91b van de Wna (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 91b (nieuw), achtste lid, van de Wna

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 91a, achtste lid, van de Wna. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 91a van de Wna enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 91b van de Wna (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 91b (nieuw), negende lid, van de Wna

Dit artikellid ziet op het verzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde schriftelijke reactie (met daarin een motivering tot afwijking van het advies van de betrokken bewindspersoon). Aangezien de formulering van dit artikellid identiek is aan die van artikel 91a (nieuw), negende lid, van de Wna, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat laatstgenoemde artikellid.

Artikel 91c (nieuw) van de Wet op het notarisambt

Artikel 91c (nieuw), onderdeel a, van de Wna

artikel 91c, onderdeel a, strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling

die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 91c (nieuw), onderdeel b, van de Wna

Zoals aan het begin van deze artikelsgewijze toelichting op de Wna al uiteengezet is, is de Proportionaliteitsrichtlijn met de daarin vervatte verplichtingen niet van toepassing ten aanzien van (onder meer) beperkende regelgeving van de KNB betreffende het beroep van kandidaat-notaris voor zover deze belast is met *waarneming* (in de zin van artikel 29 van de Wna). Tegen deze achtergrond wordt in dit voorgestelde onderdeel uitdrukkelijk bepaald dat de diverse verplichtingen die uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeien, en die via dit wetsvoorstel in de Wna worden geïmplementeerd, niet van toepassing zijn ten aanzien van dergelijke beperkende regelgeving betreffende het beroep van kandidaat-notaris voor zover deze is belast met de waarneming. Het gaat hierbij niet alleen om de verplichtingen omtrent het opstellen van een voldoende gedetailleerde toelichting, en, kort gezegd, de consultatieverplichting (voorgesteld in artikel 90 van de Wna), maar ook om de verplichtingen tot de ex ante evenredigheidsbeoordeling, de periodieke evenredigheidsbeoordelingen en de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordelingen. Ook geldt de verplichting tot verkrijging van voorafgaande goedkeuring voor beperkende nadere regels niet, indien deze beperkende regels betrekking hebben op de waarneming door een kandidaat-notaris in de zin van artikel 29 Wna.

Onderdeel E (wijziging artikel 92 van de Wet op het notarisambt)

Het huidige artikel 92 van de Wna beschrijft de kaders omtrent vernietiging van besluiten van de ledenraad, het bestuur of andere organen van de KNB. Vernietiging van dergelijke besluit dient te geschieden bij koninklijk besluit (op voordracht van de verantwoordelijke bewindspersoon). Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Verder volgt uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden er toe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen[214].
Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een

[214] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht), toelichting op artikel 1A.2.2.9. Zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.1.6 omtrent goedkeuring, p.190–191.

besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst. Omwille van de rechtszekerheid dient de (schorsing of) vernietiging dan plaats te vinden binnen zes maanden na bekendmaking van het betreffende besluit.

Een dergelijk besluit in de zin van artikel 92 van de Wna kan ook zijn een verordening die of een nader voorschrift dat strekt tot invoering van een nieuwe bepaling of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris beperkt.

Artikel 92, tweede lid (nieuw) van de Wna

Met het oog op de in de voorgestelde nieuwe artikelen 91a en 91b van de Wna vervatte monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen ten aanzien van dergelijke reeds vastgestelde beperkende bepalingen, is het in bepaalde situaties noodzakelijk dat de verantwoordelijke bewindspersoon ook ná de in het huidige artikel 92 bedoelde termijn van zes maanden (kan schorsen of) een voordracht tot vernietiging van een dergelijke vastgestelde bepaling kan doen. Die noodzaak is er in het geval dat:

– uit een evenredigheidsbeoordeling van de verantwoordelijke bewindspersoon, die is uitgevoerd naar aanleiding van een monitoringsrapport of bij wijze van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling (ingevolge artikel 91a of 91b (nieuw) van de Wna), naar voren is gekomen dat er sprake is van onevenredigheid van een of meer beperkende bepalingen;
– de betrokken bewindspersoon een advies heeft gegeven om de betreffende bepaling te wijzigen of te schrappen;
– het orgaan dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het advies[215], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
– de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de KNB en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepaling noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
– de in het huidige artikel 92 van de Wna bedoelde termijn van zes maanden reeds is verstreken.

Pas als elk van deze omstandigheden zich voordoet, en de betreffende beperkende bepaling in die situatie kwalificeert als strijdig met het recht of het algemeen belang (vgl. artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht)[216], kan tot vernietiging worden overgegaan. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot vernietiging wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de verantwoordelijke bewindspersoon die bevoegdheid tot (voordracht voor)

---

[215] Ingeval (het bevoegde orgaan van) de KNB afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, moet hiertoe ingevolge artikel 91a, zevende lid, onderdeel a, en 91b, zevende lid, onderdeel b, een deugdelijke motivering worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan van de KNB dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

[216] Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden.

vernietiging wel heeft, gelet op de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat onder het Europees recht en dus ook onder de Proportionaliteitsrichtlijn heeft. Op die manier kan de verantwoordelijkheid van Nederland als lidstaat voor de effectieve naleving van het Europees recht worden geborgd. Daarom wordt het op grond van het voorgestelde artikel 92, tweede lid, (nieuw) van de Wna mogelijk gemaakt om dergelijke beperkende bepalingen ook ná de ommekomst van de termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bepaling alsnog (te schorsen of) bij koninklijk besluit te doen vernietigen. Deze mogelijkheid tot «latere» (schorsing of) vernietiging geldt enkel ten aanzien van reeds vastgestelde besluiten die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van kandidaat-notaris (dus niet ten aanzien van andersoortige besluiten van de KNB), en enkel in de hierboven benoemde specifieke omstandigheden die in artikel 92, tweede lid (nieuw), van de Wna ook tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 92, derde lid (nieuw) van de Wna

Omwille van de rechtszekerheid stelt artikel 92, derde lid (nieuw), van de Wna wel alsnog paal en perk aan de termijn waarbinnen de mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging van beperkende bepalingen overeenkomstig het derde lid nog mag worden gebruikt. Zo wordt voorkomen dat een dergelijke mogelijkheid tot schorsing of vernietiging nog tot in lengte der dagen als een zwaard van Damocles boven dergelijke beperkende bepalingen blijft hangen. Het derde lid bepaalt Het zesde lid bepaalt daarom dat deze «latere» vernietiging in ieder geval moet plaatsvinden binnen zes maanden nadat de schriftelijke reactie ter kennis van de verantwoordelijke bewindspersoon is gekomen. De schriftelijke reactie bevat de motivering tot afwijking van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze reactie wordt vastgesteld door het orgaan van de KNB dat ook de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld.

Artikel V (Wet op het accountantsberoep)

Onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Wet op het accountantsberoep)

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Wab een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn op te nemen.
Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld (het tweede lid), met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe tweede lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Wet op het accountantsberoep.

Onderdeel B (wijziging artikel 4 van de Wet op het accountantsberoep)

Dit artikel benoemt de organen van de beroepsorganisatie. Door middel van de voorgestelde wijziging wordt de raad van advies, een nieuw, onafhankelijk orgaan, toegevoegd aan de in dit artikel reeds genoemde organen van de beroepsorganisatie.

Onderdeel C (wijziging artikel 22 Wet op het accountantsberoep)

Artikel 22, tweede lid (nieuw), Wet op het accountantsberoep

Dit artikel betreft de bevoegdheid tot het opstellen en het indienen van ontwerpverordeningen.

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 22 van de Wet op het accountantsberoep strekt ter implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In dit lid wordt als eis gesteld dat de (ontwerp) toelichting bij een ontwerpverordening die, of een ontwerp van een nader voorschrift dat strekt tot invoering of wijziging van een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant beperkt[217], dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld ten aanzien van de betreffende beperkende bepaling die wordt ingevoerd of gewijzigd. Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de voorgenomen beperkende bepalingen, en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepalingen. Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:

– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 22b, tweede lid, van de Wab), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse van de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf een al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. Artikel 19, vierde lid, van de Wab verplichtte er in dit licht ook al toe dat verordeningen en de daarop berustende nadere voorschriften geen verplichtingen of voorschriften bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn voor verwezenlijking van het doel dat met de verordening wordt beoogd en beperken niet onnodig de marktwerking. Die verplichting gold al voor álle verordeningen en nadere voorschriften van de NBA, en blijft om die reden ook onverkort gelden. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp van een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep van accountant.

---

[217] Zie voor een toelichting op het begrip «beperking (van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende verordening of beperkende nadere voorschriften te publiceren (vgl. ook de Aanwijzingen voor de regelgeving[218] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel(en), de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel(en). Ook wordt bij het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door (ook) de toelichting te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door de publicatie van zowel de betreffende regeling als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een ex post-beoordeling van de evenredigheid van een beperkende bepaling moet plaatsvinden (ingevolge artikel 23a (nieuw) of 23b (nieuw) van de Wab).

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, ook al gebruikelijk bij de diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn). Zo heeft de NBA zelf in het verleden bijvoorbeeld ook de toelichting bij (een wijziging van) de Verordening op de kwaliteitsbeoordelingen in de Staatscourant gepubliceerd.

Artikel 22, derde lid, van de Wab (wijziging)

Artikel 22, derde lid, van de Wab voorzag al in de elektronische terinzagelegging van ontwerpverordeningen ten minste twee maanden voorafgaand aan de datum van vaststelling (voor eenieder). Die verplichting gold niet alleen voor ontwerpverordeningen met beperkende bepalingen, maar voor *alle* ontwerpverordeningen. Hieraan wordt nu toegevoegd dat ook het ontwerp van nadere voorschriften, voor zover dat de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant beperkt, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd, een en ander met inbegrip van de toelichting.

---

[218] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de NBA, zie artikel 2, eerste lid, van de Wab).

Daarmee strekt dit lid ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie (omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen) beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken partijen en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte achter deze richtlijnbepaling is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (in verordeningen of in krachtens verordening vastgestelde nadere voorschriften) ten aanzien van (in dit geval) het beroep van accountant niet alleen relevant kan zijn voor de accountants zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor de afnemers van de diensten van accountants, dus de bedrijven ofwel (potentiële) cliënten van de accountants, bijvoorbeeld indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een accountant. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende ontwerpregelgeving en inbreng kunnen leveren en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Wat betreft de wijze waarop de elektronische inzagelegging plaatsvindt, geldt dat het voor de hand ligt om het betreffende voorstel (met toelichting) in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de NBA te publiceren.

Artikel 22, vierde lid, van de Wab (wijziging)

Ter verduidelijking is nu bepaald dat eenieder gedurende vier weken na de *terinzagelegging* (als bedoeld in het derde lid), in plaats van na de *publicatie* van een ontwerpverordening of een ontwerp van een nader voorschrift, een zienswijze kan indienen. Dit om eventuele verwarring met de in artikel 23 van de Wab bedoelde publicatie in de Staatscourant te voorkomen. In het gewijzigde vierde lid van artikel 22 van de Wab wordt in het licht van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn verder expliciet bepaald dat het bestuur in het ontwerp van de regelgeving respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking brengt welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de ingebrachte zienswijzen.
Het gaat er om dat voor een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking zijn van de ingebrachte zienswijzen en op welke wijze hiermee om is gegaan. Indien zienswijzen om bepaalde redenen géén aanleiding hebben gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in beginsel in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden. Op die manier kan ook de raad van advies kennis nemen van de ingebrachte zienswijzen en hoe daarmee is omgegaan, wanneer de raad van advies het ontwerp ingevolge artikel 22b van de Wab krijgt voorgelegd ter advisering omtrent de verenigbaarheid met de Proportionaliteitsrichtlijn. Ook de uiteindelijk vast te stellen tekst en toelichting van de regelgeving zal dan transparantie omtrent de ingebrachte zienswijzen bieden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44)[219], blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Door de terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Onderdeel D (invoering artikelen 22a en 22b)

Artikel 22a (nieuw) van de Wet op het accountantsberoep

Voorgesteld wordt om een raad van advies in te voeren als nieuw orgaan van de NBA[220]. Op deze manier wordt geborgd dat de evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in de Proportionaliteitsrichtlijn overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, van deze richtlijn op objectieve en onafhankelijk wijze wordt verricht. Bijkomend effect is dat dit orgaan kan bijdragen aan de versterking van de externe legitimatie van de regelgeving van de NBA.

Tegen deze achtergrond zal de raad van advies in meerderheid bestaan uit niet-accountants (zie artikel 22a, eerste lid, van de Wab). In het licht van de relatief ruime begripsomschrijving van accountant in artikel 1 van de Wab, betekent dit dat de meerderheid van de raad van advies géén als zodanig geregistreerde accountant-administratieconsulent (AA) of registeraccountant (RA) mag zijn[221]. Het eerste lid van artikel 22a van de Wab voorziet hierin. Wat betreft de samenstelling van de raad van advies valt dan veeleer te denken aan vertegenwoordigers vanuit de rechterlijke macht, de wetenschap en consumentenorganisaties, zodat de aan de raad van advies voorgelegde voorstellen voor regelgeving in onafhankelijke zin kunnen worden becommentarieerd. Daarmee kunnen zij een waardevolle bijdrage leveren aan het algemeen belang dat de samenleving heeft bij een goed functionerende accountancysector.

Artikel 22a, tweede lid, van de Wab

Artikel 22a, tweede lid, van de Wab ziet op de samenstelling van de raad van advies, meer bepaald op de onverenigbaarheden van functies in geval van lidmaatschap van de raad van advies. De in het artikel opgenomen onverenigbaarheden strekken ter borging van de objectiviteit en onafhankelijkheid van de raad van advies in het kader van het verrichten van de

[219] Zie vorige voetnoot.

[220] Zie voor de achtergronden omtrent deze keuze paragraaf 4.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voor een berekening van de regeldruk die hiermee is gemoeid, wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van deze toelichting.

[221] Dit betekent derhalve ook dat de meerderheid van de leden van de raad van advies bijvoorbeeld geen (AA/RA) openbaar accountant, accountant in business, intern accountant of overheidsaccountant mag zijn.

evenredigheidsbeoordeling (zie artikel 4, vijfde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn).

In artikel 22a, tweede lid, onderdeel a, van de Wab is aangegeven dat het lidmaatschap van de raad van advies onverenigbaar is met het lidmaatschap van het bestuur van de NBA of van enig ander orgaan van de NBA (ongeacht of dat orgaan bij wet of bij verordening tot stand is gebracht). Dit betekent dat ook het lidmaatschap van de diverse commissies die de NBA kent (en die veelal bij verordening tot stand zijn gebracht) onverenigbaar is met het lidmaatschap van de raad van advies. De enige uitzondering hierop is het lidmaatschap van de ledenvergadering. Iedere accountant is immers lid van de ledenvergadering. Indien dat lidmaatschap onverenigbaar zou zijn met het lidmaatschap van de raad van advies, zou dit meebrengen dat geen enkele accountant lid kan zijn van de raad van advies – ook niet als minderheid. Dit wordt onwenselijk geacht. Daarom is het lidmaatschap van de ledenvergadering uitgezonderd. Dit neemt echter uiteraard niet weg dat ingevolge artikel 22a, eerste lid, van de Wab de meerderheid van de leden van de raad van advies géén accountant in de zin van de Wab mag zijn.

In artikel 22a, tweede lid, onderdeel b, van de Wab zijn personen die een arbeidsovereenkomst hebben met de NBA, of die uit hoofde van een andersoortige overeenkomst met de NBA werkzaamheden verricht voor de NBA. Ook deze onverenigbaarheid strekt ter borging van de objectiviteit en onafhankelijkheid van de raad van advies.

Artikel 22a, derde lid, van de Wab

Dit artikellid maakt het mogelijk om bij verordening regels vast te stellen omtrent de samenstelling en de inrichting van de raad van advies, in aanvulling op hetgeen in dit voorgestelde artikel 22 van de Wab zelf al omtrent de samenstelling of inrichting is opgenomen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over het aan- en aftreden van leden. Met het voorgestelde artikel 22a, derde lid, wordt de NBA in staat gesteld om nadere invulling te geven aan de raad van advies om diens onafhankelijke taken zorgvuldig en effectief te kunnen vervullen.

Artikel 22b (nieuw) van de Wet op het accountantsberoep

Artikel 22b van de Wab beschrijft de taken van de in artikel 22a van de Wab bedoelde raad van advies.

Artikel 22b, eerste lid, van de Wab

Artikel 22b, eerste lid, van de Wab verplicht ertoe dat ontwerpen voor verordeningen of nadere voorschriften die ertoe strekken de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant te beperken, voor advies aan de raad van advies worden voorgelegd, met het oog op advisering omtrent onder meer de evenredigheid van die verordeningen en nadere voorschriften in het licht van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit lid maakt derhalve duidelijk met welk oogmerk de betreffende regelgeving voor advies aan de raad van advies wordt voorgelegd. Deze verplichting tot voorlegging voor advisering aan de raad van advies geldt ingevolge het voorgestelde eerste lid niet voor verordeningen en nadere voorschriften die géén beperkingen omvatten ten aanzien van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant. Door de rol van de raad van advies, die in meerderheid bestaat uit personen die geen accountant zijn, bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving wordt gewaarborgd dat ook personen van buiten de accountancy sector zich kunnen uitspreken

over de beperkende eisen die aan de te ontwikkelen kwaliteitssystemen voor accountants gesteld worden.

Artikel 22b, tweede lid, van de Wab

In het tweede lid van artikel 22b van de Wab wordt meer specifiek aangeduid welke beoordelingen de raad van advies in het licht van de Proportionaliteitsrichtlijn dient te verrichten. Dit lid strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook van artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt in het voorgestelde artikel 22b, tweede lid, onderdeel a, van de Wab bepaald dat wanneer de raad van advies een voorstel met beperkende regelgeving voorgelegd krijgt ter advisering daaromtrent, de raad van advies moet beoordelen of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Wab geïmplementeerd, omdat ze nu als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn opgenomen. Artikel 22b, tweede lid, onderdeel a, van de Wab strekt daartoe. Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel voor een nadere toelichting op die aspecten.

Daarnaast geldt als essentieel onderdeel van dit tweede lid (onderdeel b) dat de raad van advies een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter advisering is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en voorts in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 22b, tweede lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Wab volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld indien de opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten

worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit tweede lid, onderdeel a, van artikel 22b van de Wab strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 22b, tweede lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Wab dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en de welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen in verband met de bediening van kranen in vergelijking met vergelijkbare landen zeer laag.» zijn over het algemeen niet toereikend[222]. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Ook volgt uit dit onderdeel nog dat de hierin bedoelde redenen en onderbouwing betreffende de gerechtvaardigdheid en evenredigheid in het advies moeten worden opgenomen. Dit omwille van de transparantie en kenbaarheid.

In artikel 22b, tweede lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Wab is tot slot bepaald dat het advies ook een advies (dus in feite een voorstel of aanbeveling) moet omvatten over de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling volgens de raad van advies hebben of moeten hebben voor de betreffende beperkende bepalingen. Dit betekent dat de raad van advies dus zo duidelijk mogelijk moet aangeven of een bepaling bijvoorbeeld gewijzigd zou moeten worden (met zo mogelijk en indien wenselijk dan ook een duiding van wat deze wijziging zou moeten inhouden). Ook kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat een bepaling geschrapt zou moeten worden. Hoe concreter en volledi ger het advies en de aanbeveling ten aanzien van een beperkende bepaling in bijvoorbeeld een verordening, hoe duidelijker het voor het bestuur en uiteindelijk de ledenvergadering zal zijn of en met welke eventuele aanpassingen de

[222] Dit is een generiek voorbeeld dat op p. 19 van de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt genoemd.

ledenvergadering de betreffende verordening met de betreffende bepaling(en) – naar het oordeel van de raad van advies – kan vaststellen teneinde onevenredigheid tegen te gaan. Het is uiteindelijk aan de raad van advies zelf om te bepalen wat meegegeven wordt aan het bestuur.

Artikel 22b, derde lid, van de Wab

Het vertrekpunt in artikel 22b is de raad van advies altijd advies uitbrengt over bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant beperken.

In het kader van dat advies dient immers de verplichte beoordeling omtrent verenigbaarheid met de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn te worden verricht en dient de door de richtlijn verplichte ex ante evenredigheidsbeoordeling te worden verricht – ook indien de betreffende beperkende bepaling relatief weinig beperkend is. In dat geval zal hooguit de evenredigheidsbeoordeling minder omvangrijk, en dus minder intensief en vergaand hoeven zijn, maar dat doet niet af aan het feit dat die beoordeling wel moet worden verricht. Een en ander zou worden ondermijnd indien de raad van advies eigenstandig zou kunnen besluiten om van advisering af te zien.

Uit het voorgestelde derde lid volgt dat het uitgebrachte advies aan het bestuur dient te worden overgelegd. De gedachte hierachter is dat het bestuur, dat ook als verantwoordelijkheid heeft het opstellen van ontwerpverordeningen en in voorkomend geval, het krachtens verordening vaststellen van nadere voorschriften, op die manier de gelegenheid heeft om het ontwerp voor zover nodig nog aan te passen naar aanleiding van het advies van de raad van advies (door wijziging van bepalingen en de toelichting daarop of, als blijkens het advies geen aanpassing van bepalingen nodig is, door verwerking van het advies in de toelichting op het ontwerp). Ook indien het bestuur aanleiding ziet tot afwijking van het advies, kan het bestuur in ieder geval in de toelichting op het ontwerp de motivering voor afwijking opnemen (zie het vierde lid), en, als het gaat om een ontwerpverordening, het ontwerp met de toelichting vervolgens ter besluitvorming aan de ledenvergadering voorleggen.

Het derde lid maakt in het verlengde hiervan duidelijk dat na eventuele aanpassingen in het ontwerp of in de toelichting, de uiteindelijke ontwerpverordening met toelichting bij de ledenvergadering moet worden ingediend. Uiteindelijk is het aan de ledenvergadering om te besluiten omtrent vaststelling van de ontwerpregelgeving en de bijbehorende toelichting (en daarmee ook omtrent het al dan niet afwijken van het advies, zie hieromtrent ook artikel 22b, vierde lid, van de Wab en de artikelsgewijze toelichting daarop). Als het gaat om een nader voorschrift dat op grond van een verordening door het bestuur wordt opgesteld en vastgesteld op de voet van artikel 19, derde lid, van de Wab, blijft de verantwoordelijkheid voor het opstellen en vaststellen van dit nader voorschrift en de toelichting (met daarin een eventuele motivering tot afwijking van het advies, zie hieromtrent ook artikel 22b, vierde lid, van de Wab en de artikelsgewijze toelichting daarop) geheel bij het bestuur zelf.

Artikel 22b, vierde lid van de Wab

Uit dit vierde lid volgt dat het advies van de raad van advies ten aanzien van een voorstel met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn in beginsel leidend dient te zijn voor (het bestuur en) de ledenvergadering. Afwijking van het advies kan namelijk slechts plaatsvinden indien hiertoe een deugdelijke motivering wordt gegeven. Die

motivering moet ook uitdrukkelijk in de toelichting op de uiteindelijk door de ledenvergadering vast te stellen verordening worden opgenomen, zo volgt uit dit vierde lid, of indien het gaat om beperkende nadere voorschriften, in de toelichting op die door het bestuur zelf vast te stellen nadere voorschriften. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien de raad van advies beperkende bepalingen onevenredig acht en adviseert tot wijziging of schrapping van de betreffende bepaling uit het voorstel, de ledenvergadering respectievelijk het bestuur slechts van dit advies kan afwijken indien hiertoe op basis van een gedegen motivering wordt uitgelegd waarom (uiteindelijk) de ledenvergadering of, ingeval van beperkende nadere voorschriften, het bestuur zich niet met het advies omtrent de evenredigheid van de bepaling kan verenigen. Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de ledenvergadering respectievelijk het bestuur de analyse van de raad van advies anders waardeert, of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. In de toelichting zal langs de lijnen van de door de raad van advies verrichte beoordeling uiteen moeten worden gezet op welke punten de ledenvergadering respectievelijk het bestuur het oneens is met de raad van advies en om welke redenen dat het geval is. Met name indien de raad van advies had geconcludeerd dat sprake is van onevenredigheid, dient in de door de ledenvergadering respectievelijk het bestuur vast te stellen toelichting helder en voldoende gedetailleerd uiteen te worden gezet waarom wordt afgeweken van het advies en waarom de bepaling, ondanks een dergelijk advies, ongewijzigd in stand zou kunnen blijven.

Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door bijvoorbeeld het bestuur worden voorbereid als het gaat om een ontwerpverordening, mits het in dat geval uiteindelijk maar de ledenvergadering zelf is die beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de raad van advies, al dan niet wijzigingen in een verordening worden aangebracht.

In vergelijkbare zin geldt dat indien het advies van de raad van advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens een verordening vastgestelde nadere voorschriften, het aan het bestuur is, dat bevoegd is tot vaststelling van die nadere voorschriften, om te beslissen omtrent het hanteren van een motivering tot afwijking van het advies.

Die motivering tot afwijking dient, als het gaat om een advies ten aanzien van een beperkende bepaling in een verordening, te worden opgenomen in de toelichting op de verordening die de betreffende beperkende bepaling(en) bevat en die ter vaststelling is voorgelegd aan de ledenvergadering. Indien het advies waarvan men wil afwijken betrekking had op een beperkend nader voorschrift, dient de toelichting te worden opgenomen in de toelichting op de betreffende nadere voorschriften. Op die manier legt de ledenvergadering respectievelijk het bestuur een zekere mate van verantwoording af voor die beslissing tot afwijking van het advies, en wordt voor eenieder expliciet kenbaar om welke redenen de ledenvergadering respectievelijk het bestuur (onderdelen van) het advies naast zich neerlegt. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, tweede lid (nieuw), van de Wab hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Daarbij wordt opgemerkt dat de verantwoordelijke bewindspersoon op grond van artikel 35 van de Wab in ultimo de bevoegdheid heeft om verordeningen en andere besluiten van de beroepsorganisatie voor te dragen voor vernietiging bij koninklijk besluit. Dit betekent dat indien de ledenvergadering respectievelijk het bestuur uiteindelijk een beperkende bepaling heeft vastgesteld, in afwijking van het advies van de raad van advies, op basis van een in de toelichting op de regelgeving opgenomen motivering, en de verantwoordelijke bewindspersoon zou zich hierin niet kunnen vinden en van oordeel zijn dat de betreffende bepaling daadwerkelijk onevenredig moet worden geacht, de betrokken bewindspersoon deze kan voordragen voor vernietiging. Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden. Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Opgemerkt wordt verder dat uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden. De betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder met het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden er toe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen. Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst.

Artikel 22b, vijfde lid van de Wab

Uit dit artikellid volgt dat voor zover een advies van de raad van advies betrekking heeft op een ontwerp dat beperkende bepalingen omvat, het uitgebrachte advies aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden.

De toezending van dit advies aan de betrokken bewindspersoon moet plaatsvinden binnen een «redelijke termijn». Een logisch moment zou bijvoorbeeld kunnen zijn het moment dat na vaststelling verordeningen en nadere voorschriften aan de verantwoordelijke bewindspersoon moeten worden medegedeeld (artikel 34 Wab). Op die manier zou de betrokken bewindspersoon voldoende de gelegenheid hebben om eventueel een voordracht tot vernietiging van de betreffende bepaling te doen op grond van artikel 35 van de Wab, indien de beperkende bepaling in strijd met het recht of algemeen bepaling zou moeten worden geacht (hetgeen zich voor zou kunnen doen indien blijkens het advies van de raad van advies is geoordeeld dat de beperkende bepaling onevenredig is, en deze niettemin alsnog ongewijzigd wordt vastgesteld, op basis van een motivering tot afwijking van dat advies). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden. Zie verder ook hetgeen omtrent vernietiging is

opgemerkt in de het slot van de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, vierde lid, van de Wab.

Onderdeel E (invoering artikelen 23a, 23b en 23c (nieuw) Wet op het accountantsberoep)

Artikelen 23a en 23b (nieuw) van de Wet op het accountants-beroep

De voorgestelde artikelen 23a en 23b van de Wab zien op de monitoring en periodieke beoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 23a van de Wab om beperkende bepalingen die door het daartoe bevoegde orgaan binnen de beroepsorganisatie zijn vastgesteld en die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de artikelen 23a en 23b van de Wab worden ingevoerd (de «oude» beperkende bepalingen). In het voorgestelde artikel 23b van de Wab gaat het om de monitoring en periodieke beoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroeporganisatie worden vastgesteld *na* inwerkingtreding van deze wijzigingswet waarbij de artikelen 23a en 23b van de Wab worden ingevoerd («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide nieuwe artikelen in de Wab strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteits-richtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoor-deling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn. Dan wel dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door het bestuur omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet volstaan kan worden met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie zou kunnen voordoen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 23a en 23b van de Wab wordt hieronder nader toegelicht.

Artikel 23a (nieuw) van de Wet op het accountantsberoep

Artikel 23a, eerste lid (nieuw), van de Wab

Artikel 23a, eerste lid, van de Wab maakt duidelijk dat artikel 23a van de Wab enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 23a van de Wab is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 23a van de Wab als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt). De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van de wet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden. Zie ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 23a van de Wab überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel bijvoorbeeld in augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen dezelfde achtergrond dient ook de monitoring van deze bepalingen, die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 23a, tweede lid, van de Wab

Artikel 23a, tweede lid, van de Wab ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar door het bestuur een rapport moet worden uitgebracht aan de raad van advies omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van accountant, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de raad van advies. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor de betrokken departementen om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende

bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen.

Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor *alle* oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk jaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: *alle* oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Het driejaarlijkse rapport moet worden opgesteld en uitgebracht door het bestuur. Dit orgaan wordt geacht het meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 23a, zesde lid, van de Wab ziet.

Het bestuur bestuurt namelijk de beroepsorganisatie, beheert het accountantsregister en het vermogen van de beroepsorganisatie (artikel 11, eerste lid, van de Wab), en vertegenwoordigt de beroepsorganisatie in en buiten rechte (artikel 11, tweede lid, van de Wab). Verder is het bestuur verantwoordelijk voor onder meer het voorbereiden van voorstellen voor regelgeving (artikel 22, eerste lid, van de Wab). Het is bovendien het bestuur dat de verantwoordelijke bewindspersoon desgevraagd alle inlichtingen verstrekt over zaken die de beroepsorganisatie betreffen (artikel 32 Wab). Een en ander maakt het bestuur van de NBA het meest geëigende orgaan voor het opstellen van het in dit artikel bedoelde rapport.

Artikel 23a, derde lid, van de Wab

Artikel 23a, derde lid, onderdeel a, van de Wab bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het beroep van accountant hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling. Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het beroep van accountant, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een andere (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door een accountant of die anderszins het werkgebied van de accountant raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de beroepsorganisatie ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden

tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van accountant) eventuele innovatieve controletechnieken waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van kunstmatige intelligentie en digitale data-analyse.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld jaarverslagen van de beroepsorganisatie al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook in ieder geval gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de beroepsorganisatie werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor (onder meer) de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van accountant. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient in het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van het bestuur, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, in dit geval het beroep van accountant. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn.

Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 23b, tweede lid, van de Wab óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude

en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Het rapport dient naar de raad van advies te worden gestuurd, zodat de raad van advies kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling- zie verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 23a, zesde lid, van de Wab. Het rapport is voor de raad van advies eveneens van belang met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel elke zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft gestructureerd informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling.

Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de bewindspersoon in staat om zich ook zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe de algemene raad daar tegenaan kijkt. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging (ingevolge artikel 35 van de Wab)[223] van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven (waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan). Benadrukt zij echter dat, zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22b, vijfde lid, van de Wab ook al werd aangestipt, vernietiging niet plaatsvindt dan nadat de betrokken bewindspersoon in overleg is getreden met de beroepsorganisatie, indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt (zie artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 23a, vierde lid, van de Wab

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de raad van advies de *eerste evenredigheidsbeoordeling* ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze «oude» beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden zijn verstreken). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook drie jaar na dat eerste rapportagemoment valt).

[223] Zie omtrent vernietiging ook afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Op deze manier kan de raad van advies beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[224], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[225]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 23a, vierde lid, onderdeel a, van de Wab iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante). Dat betekent dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van accountant. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 23a van de Wab.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de raad van advies een verslag op (artikel 23a, vierde lid, onderdeel b, van de Wab), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de raad van advies nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de raad van advies met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken

[224] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.
[225] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De raad van advies neemt in dat verslag ook een advies op omtrent de gevolgen die de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zouden moeten hebben (artikel 23b, vierde lid, onderdeel c). Dit betekent dat indien de raad van advies bijvoorbeeld meent dat onevenredig geachte bepalingen geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de raad van advies om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke paramaters voor gesteld, zodat de raad van advies het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Het verslag moet met het advies aan het bestuur worden gezonden. Het bestuur gaat, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag om een nieuwe verordening of een wijzigingsverordening of wijzigingsvoorschriften op te stellen. De ledenvergadering is het orgaan dat beslist over de vaststelling van een eventuele verordening tot wijziging van de eerder vastgestelde verordening. Ingeval van een nader voorschrift tot wijziging van een bestaand beperkend voorschrift, is het bestuur zowel verantwoordelijk voor het opstellen als het vaststellen van dit wijzigingvoorschrift.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de NBA hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden nadere voorschriften krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 22b van de Wab van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van accountant; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van

de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 23b, (tweede en) vierde lid (nieuw), van de Wab. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans wordt in de cyclus van rapportage- en beoordelingsjaren op een nieuw moment «ingehaakt», om vervolgens de cyclus vanaf daar weer te vervolgen).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het kan dus goed zijn dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de NBA zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 23a van de Wab, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 23a, vijfde lid, van de Wab

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de raad van advies te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van accountant die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 23a, vijfde lid, van de Wab.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 23a, derde lid, van de Wab.

Artikel 23a, zesde lid, van de Wab

Uit dit artikellid volgt dat de raad van advies onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijk nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de raad van advies zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, *periodieke* evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het *moment* waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het *achtste* lid van dit artikel 23a van de Wab en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling[226].

Op basis van (in ieder geval) de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen[227], en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard

---

[226] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens in feite een evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen de artikelen 23a en 23b, vierde lid, van de Wab enerzijds, en artikel 22b, tweede lid, van de Wab anderzijds.

[227] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 en 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de raad van advies een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 23a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Wab). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 23a, zesde lid, onderdeel b, van de Wab. De in een verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het vierde lid, gedeeld met het bestuur.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling moet worden *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de NBA hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient onder meer ingevolge artikel 22b van de Wab een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 23a, vierde lid (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar. Zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens (onder meer) een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er op basis van de in het rapport beschreven ontwikkelingen naar de inschatting van het bestuur *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de raad van advies die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, aanleiding ziet tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verricht, kan de raad van advies alsnog daartoe besluiten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de raad van advies alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de

uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe de raad van advies tot die uitkomst is gekomen in het licht van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 23a, zevende lid, van de Wab

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling (artikel 22b, tweede lid, van de Wab), geldt ook ten aanzien van een advies van de raad van advies in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat, als het advies ziet op een beperkende bepaling in een verordening, de ledenvergadering in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[228]. In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, het orgaan dat die regels heeft vastgesteld, evenmin mag afwijken van het advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen (zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 22b, vierde lid, van de Wab).

Ook hier geldt dat deze motivering tot afwijking voldoende kenbaar moet worden gemaakt. Anders dan bij de evenredigheidsbeoordeling in het kader van de totstandkoming, ligt er echter geen ontwerpverordening of ontwerp van een nader voorschrift voor. Hierdoor kan die afwijkende motivering niet in de toelichting daarop worden opgenomen. In dit artikel 23a van de Wab gaat het immers om evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van *reeds vastgestelde* en in werking zijnde bepalingen.

Daarom wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat de ledenvergadering (of, ingeval van een nader voorschrift, het bestuur) geheel wenst af te wijken van een advies van de raad van advies tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst de ledenvergadering (respectievelijk het bestuur) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de beroepsorganisatie dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening (respectievelijk wijzigingsvoorschrift) om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de raad van advies. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen de ledenvergadering (respectievelijk het bestuur) afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie (met daarin de motivering tot afwijking van het advies) wordt, indien het bijvoorbeeld gaat om een beperkende bepaling in een verordening, door de ledenvergadering vastgesteld, omdat de ledenvergadering het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de raad van advies).

[228] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de raad van advies voorgestelde manier), en dat de ledenvergadering (als het advies betrekking had op een verordening) respectievelijk het bestuur (als het advies betrekking had op een nader voorschrift) afwijkt van dat advies door weliswaar een ontwerp voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsvoorschrift tot stand te laten brengen, maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan door de raad van advies was voorgesteld. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening moeten worden opgenomen. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, tweede lid (nieuw), van de Wab hierboven ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.
Dit geldt ook in het geval dat de raad van advies na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de raad van advies betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, de ledenvergadering dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen om de volgens de ledenvergadering tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen. Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, tweede lid, van de Wab ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 23a, achtste lid, van de Wab

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Maar ook indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren is gekomen dat een of meer bepalingen wél onevenredig zijn, en volgens de raad van advies ook geschrapt of gewijzigd moeten worden, kán het zijn dat die bepalingen dan alsnog ongewijzigd in stand blijven. Het is immers mogelijk dat de ledenvergadering (ingeval het gaat om een verordening) of het bestuur (ingeval het gaat om een nader voorschrift),

op basis van een motivering, daartoe besluit, in afwijking van het advies van de raad van advies.

Normaliter, op grond van de zesjaarlijkse cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van die cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling dan in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden en de beoordeelde beperkende bepalingen ongewijzigd in stand blijven (al dan niet in afwijking van het advies van de raad van advies), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na di onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke beoordelingen). De zesjaarstermijn gaat met andere woorden weer van start vanaf het rapportagejaar waarin het rapport is uitgebracht dat voor de raad van advies reden vormde om tussentijds een evenredigheidsbeoordeling te verrichten[229].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer, ook met het oog op de uitvoeringslasten van de beroepsorganisatie, om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

---

[229] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment Van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarscyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

De situatie dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (het zesde kalenderjaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling). Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse beoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling na die tussentijdse beoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt gewijzigd of geschrapt. Indien de bepaling wordt geschrapt (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waar de Proportionaliteits-

richtlijn op ziet), valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze bepaling wordt *gewijzigd (en het beperkende karakter zal behouden)*, wordt er een verordening of een nader voorschrift tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.
Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht, waarop artikel 22b van de Wab van toepassing is. Dit betekent onder meer dat een *ex ante* evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien die wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is artikel 23a van de Wab betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude bepalingen» daarop niet meer van toepassing; artikel 23b van de Wab is dan van toepassing, nu die bepaling immers ziet op regelgeving die strekt tot invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen. Op basis van *dat* artikel geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw, op een ander moment, moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 23a, tweede en vierde lid, van de Wab, maar over de band van artikel 23b van de Wab. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van artikel 23b van de Wab te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 23b (nieuw) van de Wab, in het bijzonder het tweede, vierde, zesde lid daarvan.

Artikel 23a, negende lid, van de Wab

Dit artikellid bepaalt dat zowel het verslag van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling aan de verantwoordelijke bewindspersoon moet worden gezonden. Dat verslag omvat het advies van de raad van advies.

Daarnaast geldt dat als er een schriftelijke reactie tot stand is gebracht waarin de ledenvergadering (indien het gaat om een verordening) respectievelijk, indien het gaat om nadere voorschriften krachtens verordening, het bestuur de motivering kenbaar heeft gemaakt om af te

wijken van het advies van de raad van advies, ook die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon wordt verzonden. Dit ook met het oog op artikel 35 van de Wab. De in dit lid bedoelde toezending van deze stukken aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit negende lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van het genoemde artikel 35 van de Wab (zie in dat verband ook hetgeen hieromtrent is opgemerkt in de toelichting op artikel 22b, vierde en vijfde lid, van de Wab). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden. De betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt.

Artikel 23b (nieuw) van de Wet op het accountantsberoep

Artikel 23b, eerste lid, van de Wab

Artikel 23b, eerste lid, van de Wab bepaalt dat artikel 23b van de Wab enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep van accountant die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dit artikel 23b van de Wab is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 23a (nieuw) van de Wab.

Artikel 23b, tweede lid, van de Wab

Artikel 23b, tweede lid, van de Wab ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder artikel 23a van de Wab, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de raad van advies omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van accountant, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. In artikel 23b, derde lid, wordt aangegeven wat een dergelijk rapport dient te omvatten (zie verder de artikelsgewijze toelichting daarop).

Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 23a, tweede en derde lid, van de Wab. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet door het bestuur worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze

toelichting op artikel 23a, tweede lid, is aangegeven, is het bestuur als orgaan het meest geschikt om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en van de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van dit artikel ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 23a, tweede lid, van de Wab tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigings wet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden. Op grond van artikel 23a, tweede lid, van de Wab wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dat jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een *«nieuwe»* bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepaling die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling), *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordelingen van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking is getreden, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude

bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor een verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen voor de nieuwe bepaling vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in *die* cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen.

Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Artikel 23b, derde lid, van de Wab

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 23b, derde lid, onderdeel a, van de Wab bepaalt in de eerste plaats dat eventuele nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van accountant die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen in het rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er

verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 23a, tweede en derde lid, van de Wab. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing. Het rapport dient naar de raad van advies te worden gestuurd, zodat de raad van advies kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 23b, zesde lid, van de Wab). Ook is het rapport van belang voor de raad van advies met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft de raad van advies informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling.
Daarnaast dient het rapport aan de betrokken bewindspersoon te worden gezonden. Dit stelt de bewindspersoon in staat om zich zelfstandig een beeld te vormen van de eventuele ontwikkelingen in de sector die relevant kunnen zijn met het oog op de evenredigheid van vastgestelde beperkende bepalingen, en te vernemen hoe de algemene raad daar tegenaan kijkt. In ultimo is dit voor de bewindspersoon van belang met het oog op de eventuele inzet van de bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging (ingevolge artikel 35 van de Wab) van vastgestelde bepalingen die onevenredig zouden zijn geworden door de ontwikkelingen, maar die alsnog in stand blijken te blijven, waardoor wellicht strijd met het recht of het algemeen belang zou zijn ontstaan. Zie omtrent de vernietigingsbevoegdheid hetgeen daarover in de toelichting op artikel 22b, vierde en vijfde lid, is opgemerkt.

Artikel 23b, vierde lid, van de Wab

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordelingen die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de raad van advies de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten zes jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie voor dat rapportagemoment het tweede lid van artikel 23b van de Wab). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt op de voet van artikel 23a, tweede lid, van de Wab, maar ingevolge artikel 23b, tweede lid, ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de raad van advies ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de raad van advies ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, tóch de *periodieke* beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[230]Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 23b, vierde lid, onderdeel a, van de Wab moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van dit artikel 23b van de Wab (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 23a van de Wab).

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 23a, vierde lid, van de Wab ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de raad van advies ook ten aanzien van die periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen (artikel 23b, vierde lid, onderdeel b, van de Wab). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 23a, vierde lid, van de Wab wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 23a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Wab.

Artikel 23b, vijfde lid, van de Wab

In de toelichting op het vierde lid is aangegeven dat de door de raad van advies te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd. Ook moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van accountant die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht

[230] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 23b, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Wab.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 23b, derde lid, van de Wab (in samenhang met de toelichting op het derde lid van artikel 23a van de Wab).

Artikel 23b, zesde lid, van de Wab

Uit dit artikellid volgt dat de raad van advies, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede (en derde) lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 23a, zesde lid, van de Wab verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 23b, zevende lid, van de Wab

Evenals het geval is ten aanzien van de evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van een beperkende bepaling, geldt ook ten aanzien van een advies van de raad van advies in het kader van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling of een periodieke evenredigheidsbeoordeling, dat, als het advies ziet op een beperkende bepaling in een verordening de ledenvergadering in beginsel niet mag afwijken van dat advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een beperkende bepaling in krachtens verordening vastgestelde nadere voorschriften, het bestuur evenmin mag afwijken van het advies, tenzij daartoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen (zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 23a, vijfde lid, van de Wab).

Ook hier geldt dat deze motivering tot afwijking voldoende kenbaar moet worden gemaakt. Anders dan bij de evenredigheidsbeoordeling in het kader van de totstandkoming, ligt er echter geen ontwerpverordening of ontwerp van een nader voorschrift voor, in de toelichting waarop die afwijkende motivering zou kunnen worden opgenomen; in artikel 23b van de Wab gaat het immers om evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van *reeds vastgestelde* en in werking zijnde bepalingen.

Daarom wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie waar de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen.
Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat de ledenvergadering (of, ingeval van een nader voorschrift, het bestuur) *geheel* wenst af te wijken van een advies van de raad van advies tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst de ledenvergadering (respectievelijk het bestuur) de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de beroepsorganisatie dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening (respectievelijk wijzigingsvoorschrift) om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de raad van advies. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen de ledenvergadering (respectievelijk het bestuur) afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie (met daarin de motivering tot afwijking van het advies) wordt door de ledenvergadering vastgesteld, omdat de ledenvergadering het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de raad van advies). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde nadere voorschriften, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het bestuur, dat bevoegd is tot vaststelling van die voorschriften.

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de raad van advies voorgestelde manier), en dat de ledenvergadering (als het advies betrekking had op een verordening) respectievelijk het bestuur (als het advies betrekking had op een nader voorschrift) afwijkt van dat advies door weliswaar een ontwerp van een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsvoorschrift tot stand te laten brengen, maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan door de raad van advies was voorgesteld. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsvoorschriften moeten worden opgenomen (ten aanzien waarvan ook weer een ex ante evenredigheidsbeoordeling zal moeten plaatsvinden). Omdat het, zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, tweede lid, van de Wab is aangegeven, voor de hand ligt dat die toelichting ook wordt gepubliceerd, zal die motivering tot afwijking voor eenieder kenbaar zijn.

Dit geldt ook in het geval dat de raad van advies na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de raad van advies betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, de ledenvergadering dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen om de volgens de ledenvergadering tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen. Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht (ten aanzien waarvan ook weer een ex ante evenredigheidsbeoordeling zal moeten plaatsvinden). Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 22, tweede lid, van de Wab ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat

die toelichting ook wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 23b, achtste lid, van de Wab

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het derde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 23a, achtste lid, van de Wab. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 23a enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 23b (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 23b, negende lid, van de Wab

Dit artikellid ziet, net als artikel 23a, negende lid, van de Wab, op toezending aan de verantwoordelijke bewindspersoon van zowel het verslag van de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling, als dat van de eventuele tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.
Aangezien inhoud en strekking van deze beide artikelleden identiek is, wordt voor de toelichting op dit negende lid verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 23a, negende lid, van de Wab.

Artikel 23c (nieuw) van de Wet op het accountantsberoep

Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel VI (Loodsenwet)

Onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Loodsenwet)

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Loodsenwet een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn op te nemen.
Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld (het derde lid), met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe derde lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Loodsenwet.

Onderdeel B (wijziging artikel 16 Loodsenwet)

Artikel 16, tweede lid, (nieuw), Loodsenwet

In het huidige artikel 16 van de Loodsenwet wordt een nieuw tweede lid ingevoegd (onder vernummering van de overige leden). Dit lid strekt ter

implementatie van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. In dit lid wordt als eis gesteld dat de (ontwerp) toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods beperkt,[231] dusdanig gedetailleerd is dat (in termen van de richtlijn) op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld. Dit geldt zowel ten aanzien van beperkende bepalingen in voorstellen voor verordeningen, als in voorstellen voor nadere regels die krachtens verordening worden vastgesteld (ingevolge artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet; vgl. ook artikel 4, eerste lid, van de Loodsenwet). Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de betreffende beperkende bepalingen, en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepalingen. Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:

– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen (ook werknemers) of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 16, zevende lid van de Loodsenwet), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse omtrent de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf een al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen voldoende zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep van registerloods.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende verordening of daarop gebaseerde beperkende regels te publiceren (vgl. ook de Aanwij-

[231] Zie voor een toelichting op het begrip «beperking (van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

zingen voor de regelgeving[232] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel(en), de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel(en). Ook wordt ingeval van het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door (ook) de toelichting te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door de publicatie van zowel de betreffende regeling als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een ex post-beoordeling van de evenredigheid van een beperkende bepaling moet plaatsvinden (ingevolge artikel 16a (nieuw) of 16b (nieuw) van de Loodsenwet).

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, ook al gebruikelijk bij de diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn).

Artikel 16, derde lid (nieuw), en vijfde lid (hernummerd en gewijzigd) van de Loodsenwet

Het voorgestelde artikel 16, derde lid (nieuw), van de Loodsenwet, in samenhang met de wijziging in het vijfde lid (hernummerd), van de Loodsenwet, strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie (omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen) beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze overleg worden betrokken en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

---

[232] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de corporatie, zie artikel 6 van de Loodsenwet).

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen (in verordeningen of in krachtens verordening vastgestelde nadere voorschriften als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet) ten aanzien van het beroep van registerloods niet alleen relevant kan zijn voor de betreffende registerloodsen zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor bijvoorbeeld de afnemers van de diensten van deze registerloodsen, indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een registerloods. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende regelgeving, inbreng kunnen leveren, en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Tegen deze achtergrond is in artikel 16, derde lid, onderdeel a, van de Loodsenwet bepaald dat de beperkende bepalingen in een ontwerp voor nadere voorschriften (als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet) dat strekt tot invoering van dergelijke beperkende bepalingen, met inbegrip van de toelichting daarop, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren). Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende ontwerp voor nadere voorschriften, althans in ieder geval de betreffende beperkende bepaling daarin, op in ieder geval de voor eenieder toegankelijke website van de corporatie te publiceren.

In het verlengde daarvan wordt in artikel 16, derde lid, onderdeel b, van de Loodsenwet bepaald dat een ieder vervolgens een zienswijze ten aanzien van die beperkende bepalingen kan indienen gedurende een redelijke termijn. Het is aan het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van de nadere voorschriften waarin deze beperkende bepalingen zijn opgenomen, om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen[233]. Op deze wijze kan de organisatie de terinzagelegging eenvoudiger inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Voorts wordt in dit onderdeel b bepaald dat in het ontwerp van de betreffende nadere voorschriften respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking wordt gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen (artikel 16, derde lid, onderdeel b, tweede zin, van de Loodsenwet).
Het is aan (het daartoe bevoegde orgaan binnen) de organisatie om bij het bepalen van het startmoment van de terinzagelegging rekening te houden met het feit dat vóór de uiteindelijke besluitvorming omtrent de ontwerpregelgeving nog tijd nodig is voor de verwerking van eventuele zienswijzen in de in dit derde lid bedoelde zin.

Het gaat er bij de verwerking van die zienswijzen om dat voor een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking zijn van de ingebrachte zienswijzen ten aanzien van de beperkende bepaling(en) en op welke wijze

[233] Ingevolge artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet kan dat de algemene raad zijn of het bestuur van een regionale corporatie.

hiermee om is gegaan. Indien een zienswijze ten aanzien van een beperkende bepaling om bepaalde redenen géén aanleiding heeft gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44),[234] blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is, zoals in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Duidelijkheidshalve wordt nog opgemerkt dat artikel 16, derde lid, van de Loodsenwet blijkens de tekst enkel ziet op beperkende bepalingen in een ontwerp voor nadere voorschriften die ingevolge artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet krachtens verordening worden vastgesteld; niet op beperkende bepalingen in (een ontwerp voor) een verordening. De reden hiervoor is dat blijkens artikel 16, vierde lid (hernummerd), van de Loodsenwet voor de voorbereiding van verordeningen immers al afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geldt. Die afdeling omvat reeds verplichtingen tot terinzagelegging en het bieden van de mogelijkheid om zienswijzen in te brengen, zodat *deze* aspecten voortvloeiend uit artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van (beperkende bepalingen in) verordeningen geen nadere implementatie behoeven.

Wel is in artikel 16, vijfde lid (hernummerd), van de Loodsenwet (dat tot op heden enkel ziet op ontwerpen voor verordeningen) nog een wijziging doorgevoerd om te borgen dat, kort gezegd, de zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen in de verordening verwerkt worden in de verordening zelf ofwel in de toelichting daarop. Aangezien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting hiertoe niet als zodanig omvat en er elders ook geen andere concrete wettelijke verplichting hiertoe bestaat, is het nodig geacht, met het oog op de deugdelijke implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn,[235] om dit expliciet in artikel 16, vijfde lid, van de Loodsenwet op te nemen.

Artikel 16, zesde lid (nieuw) van de Loodsenwet

In het nieuwe zesde lid van artikel 16 van de Loodsenwet wordt tot uitdrukking gebracht dat (ook) verordeningen of nadere voorschriften als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet die geheel of gedeeltelijk strekken tot invoering van een nieuwe, of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods beperken, de goedkeuring behoeven van de verantwoordelijke bewindspersoon.

---

[234] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet (zoals de corporatie, zie artikel 6 van de Loodsenwet).

[235] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, p.13.

In artikel 4 van de Loodsenwet is ook al een goedkeuringsbepaling opgenomen voor bepaalde verordeningen van de corporatie en voor krachtens die verordeningen vast te stellen nadere voorschriften. Hierin is namelijk bepaald dat indien bij of krachtens verordening regels worden gesteld omtrent de bevoegdheid van de registerloods ten aanzien van loodsplichtige scheepvaartwegen en categorieën van schepen, en met betrekking tot het op peil houden de voor uitoefening van het beroep van registerloods benodigde kennis en vaardigheden, deze regels goedkeuring van de verantwoordelijke bewindspersoon behoeven.

Gelet op de reikwijdte van het bestaande artikel 4, en de reikwijdte van het voorgestelde artikel 16, zesde lid, van de Loodsenwet is het denkbaar dat bepaalde voorschriften zowel op grond van artikel 4 van de Loodsenwet, als op grond van het nieuwe zesde lid in artikel 16 van de Loodsenwet goedkeuring behoeven. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat er ook ontwerpbepalingen zullen zijn die *niet* vallen onder het toepassingsbereik van artikel 4 van de Loodsenwet, maar die wel de toegang tot of de uitoefening van het beroep registerloods beperken, en ten aanzien waarvan daarom – in het kader van de ministeriële goedkeuring – een evenredigheidsbeoordeling vereist is ingevolge de Proportionaliteitsrichtlijn. Gelet hierop is deze separate goedkeuringsbepaling in artikel 16, zesde lid (nieuw), van de Loodsenwet opgenomen.

De separate goedkeuringsgrond is eveneens van belang in verband met de specifieke gronden op grond waarvan goedkeuring kan worden onthouden (ingevolge artikel 4 van de Loodsenwet), versus de specifieke gronden op grond waarvan goedkeuring kan worden onthouden (ingevolge artikel 16, achtste lid (nieuw), van de Loodsenwet). Indien een bepaling zowel onder het goedkeuringsvereiste van artikel 4 van de Loodsenwet valt, als onder het goedkeuringsvereiste als bedoeld in artikel 16 van de Loodsenwet, dient de betreffende bepaling op basis van *elk van de in deze beide artikelen genoemde gronden* te kunnen worden goedgekeurd.

Artikel 16, zevende lid (nieuw) van de Loodsenwet

Dit artikellid strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon voorafgaand aan de beslissing omtrent goedkeuring in de zin van artikel 16, zesde lid, van de Loodsenwet moet onderzoeken of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europees recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Loodsenwet geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn verwoord. Artikel 16, zevende lid, onderdeel a, van de Loodsenwet strekt daartoe. Indien een of meer van de beoordeelde beperkende bepalingen binnen een ontwerp niet aan deze eisen voldoet, heeft de verantwoordelijke bewindspersoon de bevoegdheid om de goedkeuring ten aanzien van die bepalingen van het voorstel te onthouden (zie het nieuwe achtste lid, dat hieronder nader wordt toegelicht).

Een essentieel onderdeel van dit nieuwe zevende lid, onderdeel b, is dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van de goedkeuringsbeslissing ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter goedkeuring is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd, geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. In dat artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt in paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting besproken, en wordt nader toegelicht in de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het voorgestelde artikel 16, zevende lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Loodsenwet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld indien de opleidingseisen wezenlijk verzwaard worden)), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Het voorgestelde artikel 16, zevende lid, onderdeel b, onder 1° (nieuw), van de Loodsenwet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 16, zevende lid, onderdeel b, onder 2° (nieuw), van de Loodsenwet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van reglementering is het aantal ongevallen gerelateerd aan het loodsen van schepen, in vergelijking met andere landen, zeer laag» zijn over het algemeen niet toereikend. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering

te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd moet worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren die de Europese Commissie heeft opgesteld ten aanzien van de toepassing van de Proportionaliteitsrichtlijn. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In artikel 16, zevende lid, onderdeel b, onder 3° (nieuw), van de Loodsenwet is tot slot bepaald dat de in onder 2° bedoelde redenen en onderbouwing moeten worden opgenomen in het besluit omtrent goedkeuring. Dit omwille van de kenbaarheid.

Artikel 16, achtste lid (nieuw) van de Loodsenwet

Dit voorgestelde artikellid beschrijft op welke gronden de ministeriële goedkeuring kan worden onthouden. Dit betekent dat de verantwoordelijke bewindspersoon ten aanzien van ontwerpbepalingen die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods de goedkeuring kan onthouden, indien de ontwerpbepalingen naar zijn oordeel niet verenigbaar blijken te zijn met de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook indien uit de evenredigheidsbeoordeling volgt dat de betreffende ontwerpbepalingen op grond van de evenredigheidsbeoordeling onevenredig moeten worden geacht, en er aldus sprake is van onevenredigheid in de zin van de richtlijn (vgl. ook artikel 7, kopje en eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn[236]).

Benadrukt zij echter dat uit artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring niet plaatsvindt dan nadat (in dit geval) de Nederlandse loodsencorporatie (of het orgaan dat de nadere voorschriften met de betreffende beperkende bepalingen heeft opgesteld) gelegenheid tot overleg is geboden. De bewindspersoon zal derhalve niet zonder nader overleg tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring over kunnen gaan. Het gaat hier om een eis van zorgvuldigheid dat de organisatie die het betrokken besluit heeft genomen, in de gelegenheid wordt gesteld overleg te voeren met de verantwoordelijke bewindspersoon, indien deze laatste overweegt geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan het voorgelegde besluit te onthouden. Onder omstandigheden zal dit overleg ertoe kunnen leiden dat het ter goedkeuring voorgelegde besluit wordt herzien of dat de bewindspersoon over de aanvankelijke bezwaren heenstapt en alsnog goedkeuring verleent[237].

Tot slot wordt opgemerkt dat in de wettekst gekozen is voor de formulering *«(...) goedkeuring kan worden onthouden wegens (...)»*, om deze in lijn te laten zijn met de formulering die in artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gehanteerd[238], en met de formulering die

---

[236] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 22. Daarin wordt verduidelijkt dat om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nieuw ingevoerde of gewijzigde bepalingen zowel geschikt als noodzakelijk zijn om de nagestreefde doelstelling(en) van algemeen belang te verwezenlijken.

[237] Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 190–191 (derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, toelichting op artikel 1A.2.1.6) (zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.2.9 omtrent vernietiging, p.196).

[238] Artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht: *«De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven.»*.

momenteel al geldt in diverse andere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd en waarin een systeem van ministeriële goedkeuring is vervat, zoals de Gerechtsdeurwaarderswet[239] en de Wet op het notarisambt[240]. Die formulering maakt duidelijk op welke (exclusieve) gronden de goedkeuring in voorkomend geval kan worden onthouden. Bovendien geldt dat doordat deze formulering het woord «kan» omvat, er ook daadwerkelijk ruimte blijft voor het in artikel 10:30, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde overleg met de beroepsorganisatie, indien de verantwoordelijke bewindspersoon voornemens zou zijn om goedkeuring te onthouden wegens onverenigbaarheid van de bepaling met artikel 5 of 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn of wegens onevenredigheid van de bepaling, in de zin van die richtlijn (zie in dit verband met name artikel 7, kopje en eerste lid).

Overigens ligt het voor de hand dat de bewindspersoon ook daadwerkelijk de goedkeuring aan de betreffende beperkende bepaling onthoudt, indien een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden naar aanleiding van door de bewindspersoon geconstateerde strijd met artikel 5 of 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn of de bij de evenredigheidsbeoordeling geconstateerde onevenredigheid van de beperkende bepaling, en de bewindspersoon deze strijdigheid of onevenredigheid na het overleg met de beroepsorganisatie niet weggenomen acht. Indien immers, ook na het overleg met de beroepsorganisatie, deze strijdigheid met de Proportionaliteitsrichtlijn nog steeds aanwezig wordt geacht, is het de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon om in het licht van het Europees recht (waaronder de Proportionaliteitsrichtlijn) en het aan het Europees recht verbonden loyaliteitsbeginsel voor lidstaten te borgen dat er geen regelgeving tot stand komt die niet strookt met het Europees recht. Gebruikmaking van het instrument van onthouding van goedkeuring ligt tegen deze achtergrond dan voor de hand.

Onderdeel C (invoering artikelen 16a, 16b en 16c (nieuw) van de Loodsenwet)

De voorgestelde artikelen 16a en 16b van de Loodsenwet zien op de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van reeds vastgestelde beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn. Meer specifiek gaat het in het voorgestelde artikel 16a van de Loodsenwet om beperkende bepalingen die zijn vastgesteld en in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet (de «oude» beperkende bepalingen, die zowel in verordeningen als in nadere voorschriften als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet kunnen zijn vervat). In het voorgestelde artikel 16b van de Loodsenwet gaat het om de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van beperkende bepalingen die vanuit de beroepsorganisatie worden vastgesteld na inwerkingtreding van deze wijzigingswet («nieuwe» beperkende bepalingen).

Deze beide nieuwe artikelen in de Loodsenwet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

---

[239] Zie artikel 82, eerste lid, laatste zin: *«De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.»*.

[240] Zie artikel 91, eerste lid, laatste zin: *«De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.»*.

In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich wellicht sinds de inwerkingtreding van die bepalingen hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht door de algemene raad omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie onverkort dat een dergelijke monitoring wordt gezien als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn tot controle, na vaststelling van de beperkende bepalingen, of deze bepalingen nog steeds in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie voor zou kunnen doen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).[241] Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak wordt geen deugdelijke implementatie van de richtlijn geacht, omdat zich dan de situatie voor zou kunnen doen dat bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke evaluatiemoment is aangebroken (hetgeen enkele jaren kan duren).[242]

Artikel 16c (nieuw) van de Loodsenwet strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in de artikelen 16a en 16b van de Loodsenwet wordt hieronder nader toegelicht, alsook de voorgestelde invoering van artikel 16c van de Loodsenwet.

Artikel 16a van de Loodsenwet

Artikel 16a, eerste lid, van de Loodsenwet

Artikel 16a, eerste lid, van de Loodsenwet maakt duidelijk dat artikel 16a van de Loodsenwet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die zijn in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 en tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 16a van de Loodsenwet is daarmee beperkt tot enkel de «oude

---

[241] Richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting). Zie verder paragraaf 3.5.b en c en paragraaf 7.1 van deze memorie van toelichting.
[242] Richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting). Zie verder paragraaf 3.5.b en c en paragraaf 7.1 van deze memorie van toelichting.

bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van artikel 16a van de Loodsenwet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de Nederlandse Loodsencorporatie (of het bestuur van de regionale corporatie) *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van de wet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van de wet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat het voorgestelde artikel 16a van de Loodsenwet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden).

Artikel 16a, tweede lid, van de Loodsenwet

Artikel 16a, tweede lid, van de Loodsenwet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele)

ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van registerloods, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn.

Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment ook 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht.

Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor het departement om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen. Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor alle oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk jaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: alle oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Dit rapport moet door de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie worden opgesteld en uitgebracht. Dit orgaan wordt geacht het

meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling, waarop artikel 16, zesde lid, ziet.
De algemene raad is namelijk belast met het (geldelijk beheer en) het overige bestuur van de corporatie (artikel 8, eerste lid, van de Loodsenwet), alsook met onder meer het opstellen van ontwerpen voor verordeningen (artikel 16, eerste lid, van de Loodsenwet). Het is de algemene raad die desgevraagd de verantwoordelijke bewindspersoon de voor diens taak benodigde inlichtingen verstrekt (artikel 27ja van de Loodsenwet). Een en ander maakt de algemene raad van de corporatie het meest geëigende orgaan voor het opstellen van het in dit artikel bedoelde rapport.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gestuurd, zodat deze kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 16a, zesde lid, van de Loodsenwet – zie verder de artikelsgewijze toelichting op dat artikel). Ook is het rapport voor de bewindspersoon van belang met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel elke zes jaar moet plaatsvinden. Het geeft de betrokken bewindspersoon de informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 16a, derde lid, van de Loodsenwet

Artikel 16a, derde lid, onderdeel a, van de Loodsenwet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het beroep van registerloods hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling.
Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het beroep van registerloods, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie biedt vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:
– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door een registerloods of die anderszins het werkgebied van de registerloods raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de Nederlandse Loodsencorporatie of regionale corporatie ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de Nederlandse loodsencorporatie (of een regionale corporatie) ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepaling; en

– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van registerloods) technische ontwikkelingen in de scheepvaart of een relevante toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door registerloodsen.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Zo zou het kunnen zijn dat op grond van de destijds ingevoerde bepaling er bepaalde vaardigheid of een bepaalde ervaring vereist was voor een registerloods, die wellicht in de loop der tijd minder relevant is geworden vanwege de opkomst van bepaalde technologie in de scheepvaart die ingezet kan worden bij de uitoefening van het beroep (en dan min of meer de aanvankelijk vereiste persoonlijke vaardigheid of ervaring «vervangt»). Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Overigens zullen vermoedelijk ook in bijvoorbeeld jaarverslagen van de Nederlandse loodsencorporatie al relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep worden gesignaleerd; in de praktijk kan ter naleving van de onderhavige monitoringsverplichting naar verwachting dan ook gebruik worden gemaakt van de algemene monitoringsactiviteiten die met het oog op de dagelijkse praktijken en de jaarverslagen ook in het verleden al door de corporatie werden verricht. De informatie over ontwikkelingen die normaliter dan al voor bijvoorbeeld de jaarverslagen wordt vergaard, kan dan ook ingezet worden om het monitoringsrapport over relevante ontwikkelingen op te zetten.

Ingevolge het derde lid, onderdeel b, dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van registerloods. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient in het rapport ingevolge het derde lid, onderdeel c, gemotiveerd worden aangegeven of het rapport, naar de inschatting van de algemene raad, al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep, in dit geval het beroep van registerloods. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen en voor de eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens

artikel 16b, tweede lid, van de Loodsenwet óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen. Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Artikel 16a, vierde lid, van de Loodsenwet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde en in werking zijnde beperkende bepalingen. Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de eerste evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze beperkende bepalingen (zie het tweede lid en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden zijn verstreken). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge het tweede lid immers ook drie jaar na dat eerste rapportagemoment valt). Op deze manier kan de betrokken bewindspersoon beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[243], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten. Uiteraard mag de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 27ja van de Loodsenwet ook om (nadere) inlichtingen vragen.

[243] Met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing.[244] Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 16a, vierde lid, onderdeel a, iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van registerloods. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 16a van de Loodsenwet.

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op (artikel 16a, vierde lid, onderdeel b, van de Loodsenwet), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de verantwoordelijke bewindspersoon nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de betrokken bewindspersoon met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De verantwoordelijke bewindspersoon neemt in dat verslag ook een bindend advies op omtrent het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zou moeten hebben (artikel 16a, vierde lid, onderdeel c). Dit betekent dat indien de verantwoordelijke bewindspersoon bijvoorbeeld van oordeel is dat een onevenredig geachte bepaling geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de betrokken bewindspersoon om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke parameters voor gesteld, zodat de verantwoordelijke bewindspersoon het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

---

[244] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

Van dit advies is mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd (zie verder het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.

Het verslag met het advies moet aan de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie worden gezonden. Wanneer het advies een beperkende bepaling in een verordening betreft, kan de algemene raad het verslag vervolgens doorzenden naar de ledenvergadering, als orgaan dat bevoegd is verordeningen vast te stellen. De algemene raad is het orgaan binnen de corporatie dat ontwerpen van verordeningen opstelt en dat dus, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid), aan de slag kan om tot een nieuwe bepaling of tot een wijzigingsbepaling komen. Wanneer het advies een beperkende bepaling in nadere regels betreft die zijn vastgesteld door de algemene raad zelf, of het bestuur van een regionale corporatie, is het aan het betreffende orgaan zelf om te beslissen omtrent een dergelijke nieuwe bepaling of wijzigingsbepaling en de uiteindelijke vaststelling daarvan.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan dat de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er een verordening respectievelijk worden nadere regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 16 van de Loodsenwet van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 16b, (tweede en) vierde lid, van de Loodsenwet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans zal een nieuw «aansluitingsmoment» op de cyclus gaan gelden).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de corporatie (of, in voorkomend geval, de regionale corporatie) zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 16a van de Loodsenwet, verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 16a, vijfde lid, van de Loodsenwet

In de toelichting op het vierde lid is al aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele *ontwikkelingen* ten aanzien van het beroep van registerloods die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 16a, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Loodsenwet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 16a, derde lid, van de Loodsenwet.

Artikel 16a, zesde lid, van de Loodsenwet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».

Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in paragraaf 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijke nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft de verantwoordelijke bewindspersoon houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de verantwoordelijke bewindspersoon zelf. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het *moment* waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het *achtste* lid van dit artikel 16a van de Loodsenwet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in dit zesde lid, is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling[245].

De evenredigheidsbeoordeling wordt verricht op basis van de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen[246], en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Daarbij wordt

---

[245] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in het vierde lid, vormt overigens het evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de artikelen 16a en 16b, vierde lid, van de Loodsenwet, en anderzijds artikel 16, zevende lid, van de Loodsenwet.

[246] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag en het daarin opgenomen advies artikel 16a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Loodsenwet). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 16a, zesde lid, onderdeel b, van de Loodsenwet. De in het verslag vervatte uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met de algemene raad.

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt)(of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies van de betrokken bewindspersoon, maar ook indien het bevoegde orgaan tot vaststelling van de beperkende bepaling hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er, afhankelijk van de vraag of de betreffende bepaling in een verordening of in nadere regels krachtens verordening zijn vervat, een verordening respectievelijk worden nadere regels krachtens een verordening tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 16 van de Loodsenwet een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, vierde lid (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er op basis van de in het rapport beschreven ontwikkelingen naar de inschatting van de algemene raad *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de verantwoordelijke bewindspersoon, die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, dit in een uitzonderlijk geval om

enige reden toch anders ziet, kan deze bewindspersoon alsnog een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verrichten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de verantwoordelijke bewindspersoon tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe tot die uitkomst is gekomen, in het licht ook van het rapport van de algemene raad waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 16a (nieuw), zevende lid, van de Loodsenwet

Op grond van dit artikellid is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[247]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.

Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door bijvoorbeeld de algemene raad van de corporatie worden voorbereid als het gaat om een verordening, mits het in dat geval uiteindelijk de ledenvergadering van de corporatie zelf is die beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsverordeningen. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de bewindspersoon, al dan niet wijzigingen in een verordening worden aangebracht.

Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de bewindspersoon anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het orgaan van corporatie of de regionale corporatie dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, zal langs de lijnen van de door de bewindspersoon verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten dit orgaan het oneens is met de bewindspersoon en om welke redenen dat het geval is.

Die motivering tot afwijking moet voldoende kenbaar worden gemaakt. Om die kenbaarheid te borgen, wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat het orgaan dat bevoegd is tot vaststelling van een beperkende bepaling (bijvoorbeeld de ledenvergadering indien de beperkende bepaling in een verordening is vervat) wenst af te wijken van een advies van de bewindspersoon dat strekt tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst dat orgaan de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de corporatie (of in voorkomend geval, de regionale corporatie) dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening om gehoor te geven aan het

[247] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

advies. In dat geval kan de motivering nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de bewindspersoon. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen het orgaan dat de betreffende bepaling waarop het advies ziet, heeft opgesteld, afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt door de ledenvergadering vastgesteld indien het advies ziet op een bepaling in een verordening, omdat dit het bevoegde orgaan is tot vaststelling van nieuwe of gewijzigde verordeningen en de schriftelijke reactie in feite een besluit omvat om uitdrukkelijk niet tot wijziging van een verordening over te gaan (ondanks een daartoe strekkend advies van de bewindspersoon). In het verlengde hiervan geldt dat indien het advies ziet op een bepaling in krachtens verordening vastgestelde regels, een schriftelijke reactie vastgesteld moet worden door het orgaan dat ook bevoegd is tot vaststelling van die regels (bijvoorbeeld de algemene raad of het bestuur van een regionale corporatie). Ingevolge het hier verderop toegelichte negende lid, moet die schriftelijke reactie binnen een redelijke termijn aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

In ultimo is het dan aan de bewindspersoon om, mede in het licht van de verstrekte motivering tot afwijking van het advies, te beoordelen of de ongewijzigd gelaten beperkende bepaling alsnog in stand kan blijven, of dat de bewindspersoon aanleiding ziet om diens bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging van bepaalde besluiten in te zetten (zie artikel 18, derde en vierde lid (nieuw), van de Loodsenwet en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Het zevende lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de bewindspersoon voorgestelde manier), en dat de ledenraad (als het advies betrekking had op een bepaling in een verordening), respectievelijk het bestuur (als het advies betrekking had op een krachtens verordening vastgestelde bepaling), afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels tot stand te laten brengen (anders dan in de situatie in onderdeel a), maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan in dat geval door de bewindspersoon was geadviseerd[248]. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsverordening respectievelijk wijzigingsregels moeten worden opgenomen.

De bewindspersoon kan vervolgens in het kader van de besluitvorming omtrent goedkeuring van de voorgestelde wijziging van de beperkende bepaling (en de ex ante evenredigheidsbeoordeling die in dat verband plaatsvindt) bepalen of hij zich kan vinden in de voorgestelde wijzigingsbepaling(en) vanuit het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie, en in de onderbouwing daarbij die in de toelichting is opgenomen;

---

[248] Opgemerkt wordt dat het overigens niet altijd zo zal zijn dat een bewindspersoon in diens advies tot wijziging van een bepaling heel specifiek zal voorschrijven hoe een bepaling gewijzigd zou moeten worden; niet valt uit te sluiten dat de bewindspersoon in het advies enkel iets aangeeft met de strekking dat een bepaling gewijzigd moet worden met inachtneming van de redenen die zijn gegeven voor diens oordeel dat een wijziging nodig zou zijn, zonder heel concreet te bepalen welke formuleringen van de beperkende bepaling wellicht geschrapt zouden moeten worden of door welke formulering een en ander vervangen zou moeten worden. Per geval zal in ieder geval steeds beoordeeld moeten worden of hetgeen de beroepsorganisatie doet of juist niet doet naar aanleiding van een advies van de bewindspersoon, een afwijking vormt van dat advies. Daarbij is de wijze waarop de bewindspersoon dat advies heeft geformuleerd, mede van belang. Indien de conclusie is dat sprake is van een afwijking van het advies, zal die afwijking gemotiveerd moeten worden.

daarin zal dan ook tot uitdrukking moeten worden gebracht waarom die voorgestelde wijzigingsbepaling(en) volgens dat orgaan de voorkeur verdient boven een wijziging zoals die de bewindspersoon eerder in het kader van een periodieke of tussentijdse beoordeling van de tot dan toe bestaande beperkende bepaling had geadviseerd. Indien de bewindspersoon goedkeuring verleent aan de voorgestelde wijzigingsbepaling, zal de gewijzigde bepaling worden gepubliceerd. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 16, tweede lid, van de Loodsenwet ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat dan ook de toelichting daarop wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking, als onderdeel van de toelichting als geheel, ook publiekelijk kenbaar.

Ook in het volgende geval zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening. Het gaat hierbij om het geval dat de bewindspersoon na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de bewindspersoon betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij, indien het advies bijvoorbeeld een bepaling in een verordening betreft, de ledenvergadering van de corporatie dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende verordening tot stand te laten brengen (bijvoorbeeld om de eventueel volgens de ledenraad zelf tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen). Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsverordening die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting wordt gepubliceerd (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 16, tweede lid (nieuw) van de Loodsenwet). Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 16a, achtste lid, van de Loodsenwet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de vaste zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Normaliter, op grond van de cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge het vierde lid is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling dan al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling

heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden met als uitkomst dat de bepaling (toch) *evenredig* moet worden geacht (ondanks het monitoringsrapport), de eerstvolgende periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (achtste lid, onderdeel a). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling) de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[249].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in

[249] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als dát moment van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. Het achtste lid maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (zes jaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling), en vervolgens telkens in het zesde kalenderjaar. Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt dat zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat. In dat geval dient de betreffende bepaling, afhankelijk van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel te worden gewijzigd, ofwel te worden geschrapt (tenzij het daartoe bevoegde orgaan besluit om gemotiveerd af te wijken van het advies; zie het zevende lid). Indien de bepaling wordt geschrapt, valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien geadviseerd wordt om deze bepaling te *wijzigen*, wordt er, indien het advies wordt opgevolgd, een verordening of nader voorschrift tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.

Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling in procedure gebracht[250], waarop artikel 16 van de Loodsenwet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de (ontwerp) wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien deze wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is artikel 16a van de Loodsenwet (betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude bepalingen») daarop niet meer van toepassing; artikel 16b van de Loodsenwet is dan van toepassing. Op basis van dat artikel 16b van de Loodsenwet geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van artikel 16a, tweede en vierde lid, van de Loodsenwet, maar over de band van artikel 16b van de Loodsenwet. Het eerstvolgende periodieke monitoringsmoment dient derhalve op grond van artikel 16b van de Loodsenwet te worden bepaald

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 16b van de Loodsenwet in het bijzonder het tweede en vierde lid daarvan.

Artikel 16a (nieuw), negende lid, van de Loodsenwet

Dit artikellid houdt verband met de situatie bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, waarin het orgaan van de corporatie of de regionale corporatie dat bevoegd is tot vaststelling van de beperkende bepaling waarop het advies van de bewindspersoon ziet, in afwijking van het advies de beperkende bepaling niet wijzigt of schrapt en de motivering voor die afwijking in een schriftelijke reactie aan de bewindspersoon opneemt.
Het negende lid bepaalt dat als een dergelijke schriftelijke reactie tot stand is gebracht, die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden verzonden door het orgaan van de beroepsorganisatie dat

[250] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[251]. De in het negende lid bedoelde toezending van deze schriftelijke reactie aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een voordracht te doen tot vernietiging van de betreffende bepaling op grond van artikel 18 van de Loodsenwet (zie met name het derde en vierde lid (nieuw)). Uiteraard vindt vernietiging ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Zie hieromtrent verder de toelichting op de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het genoemde artikel 18 van de Loodsenwet.

Artikel 16b (nieuw) van de Loodsenwet

Artikel 16b, eerste lid, van de Loodsenwet

Artikel 16b, eerste lid, van de Loodsenwet bepaalt dat artikel 16b van de Loodsenwet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep van registerloods en die zijn in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 16b van de Loodsenwet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die zijn vastgesteld en in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet artikel 16a van de Loodsenwet.

Artikel 16b, tweede lid, van de Loodsenwet

Artikel 16b, tweede lid, van de Loodsenwet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet vastgestelde beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder het hierboven besproken artikel 16a van de Loodsenwet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep van registerloods, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 16a, tweede en derde lid, van de Loodsenwet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

---

[251] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor zover de beroepsorganisatie ten aanzien van bepaalde regelgeving een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, die van kracht zijn na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet door de algemene raad van de corporatie worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op 16a, tweede lid, van de Loodsenwet is aangegeven, wordt dit orgaan geacht het meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, en om aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling, waarop het zesde lid van dit artikel ziet.

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van artikel 16a, tweede lid, van de Loodsenwet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld. Op grond van artikel 16a, tweede lid, van de Loodsenwet wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dát jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment is dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapportmoet worden uitgebracht ten aanzien van een «*nieuwe»* bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepalingen die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling), *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen.* Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daaropvolgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking treedt, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daaropvolgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor een verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen, en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepaling vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportage-cyclus voor de «oude» bepalingen, en in die cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen.
Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gestuurd, zodat deze kan beoordelen of hij aanleiding ziet tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in artikel 16b (nieuw), zesde lid, van de Loodsenwet). Ook is het rapport van belang voor de betrokken bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet

plaatsvinden. Het geeft de betrokken bewindspersoon informatie die van belang is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 16b, derde lid, van de Loodsenwet

Dit artikellid geeft weer welke elementen in ieder geval in het rapport dienen te worden opgenomen. Artikel 16b, derde lid, onderdeel a, van de Loodsenwet bepaalt in de eerste plaats dat nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van registerloods die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen, in het rapport dienen te worden vervat. Het derde lid, onderdelen b en c, ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 16a, tweede en derde lid, van de Loodsenwet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting daarop is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en ook wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Artikel 16b, vierde lid, van de Loodsenwet

Dit artikellid ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit het vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten zes jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie voor dat rapportagemoment het tweede lid van artikel 16b van de Loodsenwet). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het achtste lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het achtste lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt ingevolge artikel 16a, tweede lid, van de Loodsenwet, maar op de voet van artikel 16b, tweede lid, ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de verantwoordelijke bewindspersoon ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.
Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de betrokken bewindspersoon in ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken. Uiteraard mag de verantwoordelijk bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 27ja van de Loodsenwet ook om (nadere) inlichtingen vragen.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de periodieke beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheids-

beoordeling heeft immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[252]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge artikel 16b, vierde lid, onderdeel a, moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op het derde lid van artikel 16b in samenhang met de toelichting op artikel 16a, derde lid, van de Loodsenwet.

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 16a, vierde lid, ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van de periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen met daarin een advies (artikel 16b, vierde lid, onderdeel b). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in artikel 16a, vierde lid, van de Loodsenwet, wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, vierde lid, onderdelen b en c, van de Loodsenwet.

Artikel 16b, vijfde lid, van de Loodsenwet

In de toelichting op het vierde lid is al aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling ofwel evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep van registerloods die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die

[252] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 16b, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Loodsenwet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid van artikel 16b van de Loodsenwet ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 16b, derde lid, van de Loodsenwet (in samenhang met de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, derde lid, van de Loodsenwet).

Artikel 16b, zesde lid, van de Loodsenwet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede en derde lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft; dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit zesde lid tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling» of «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, zesde lid, van de Loodsenwet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 16b (nieuw), zevende lid, van de Loodsenwet

Van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (zie het vierde en zesde lid), mag blijkens dit artikellid niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het echter wel van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ook moet deze motivering voldoende kenbaar worden gemaakt.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, zevende lid, van de Loodsenwet. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van het onderhavige artikel 16b (met dien verstande dat artikel 16a van de Loodsenwet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 82b van de Loodsenwet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 16b, achtste lid, van de Loodsenwet

Dit achtste lid ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 16a, achtste lid, van de Loodsenwet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid, met dien verstande dat artikel 16a van de Loodsenwet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 16b van de Loodsenwet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 16b (nieuw), negende lid, van de Loodsenwet

Dit artikellid ziet op het verzenden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde schriftelijke reactie (met daarin een motivering tot afwijking van het advies van de betrokken bewindspersoon). Aangezien de formulering van dit artikellid identiek is aan die van artikel 16a (nieuw), negende lid, van de Loodsenwet, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat laatstgenoemde artikellid.

Artikel 16c (nieuw) van de Loodsenwet

Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel D (wijziging artikel 18 van de Loodsenwet)

Het huidige artikel 18 van de Loodsenwet beschrijft de kaders omtrent vernietiging van besluiten van de algemene raad of van de ledenvergadering van de corporatie. Vernietiging van dergelijke besluit dient te geschieden bij koninklijk besluit, op voordracht van de verantwoordelijke bewindspersoon. Uit artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 10:36 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat een besluit alleen dan gedeeltelijk kan worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit. Verder volgt uit artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden; de betrokken bewindspersoon zal dus hoe dan ook in overleg treden met de beroepsorganisatie (in het bijzonder het orgaan van de beroepsorganisatie dat het besluit heeft genomen ten aanzien waarvan vernietiging wordt overwogen), indien de bewindspersoon een voordracht voor vernietiging overweegt. Dit is gelet op de zwaarte van het middel een eis van zorgvuldigheid. Dit overleg zal onder omstandigheden er toe kunnen leiden dat van vernietiging wordt afgezien, hetzij omdat bij nader inzien het besluit op goede gronden blijkt te berusten, hetzij omdat

het besluit, waarvan vernietiging wordt overwogen, zodanig wordt gewijzigd dat aan de daartegen bestaande bezwaren wordt tegemoetgekomen[253].
Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt voorts dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst.

Omwille van de rechtszekerheid dient de (schorsing of) vernietiging dan plaats te vinden binnen zes maanden na kort gezegd (afhankelijk van het type besluit waar het om gaat) de ter kennis brenging aan de verantwoordelijke bewindspersoon respectievelijk het ter kennis komen van het betreffende besluit bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

Een dergelijk besluit in de zin van artikel 18 van de Loodsenwet kan ook zijn een verordening die of een nader voorschrift dat strekt tot invoering van een nieuwe bepaling of wijziging van een bestaande bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods beperkt.

Artikel 18, eerste lid, van de Loodsenwet

Tot op heden was het niet mogelijk om nadere voorschriften die krachtens verordening zijn vastgesteld door het *bestuur van een regionale corporatie*, als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet, te vernietigen; artikel 18 van de Loodsenwet zag immers enkel op besluiten van de algemene raad of van de ledenvergadering van de *corporatie*. Aangezien de door dat bestuur vastgestelde bepalingen echter beperkende bepalingen kunnen zijn (ten aanzien waarvan op basis van dit wetsvoorstel ook onder meer evenredigheidsbeoordelingen en monitoring moet plaatsvinden), is het, met het oog op de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn, van belang dat indien dergelijke bepalingen in strijd met het recht of het algemeen belang zijn, de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van dergelijke bepalingen de bevoegdheid heeft om tot (schorsing of voordracht tot) vernietiging over te gaan. De wijziging in het eerste lid strekt er dan ook toe om die bevoegdheid van de verantwoordelijke bewindspersoon voortaan ook betrekking te laten hebben op beperkende bepalingen in nadere voorschriften die krachtens verordening zijn vastgesteld door het bestuur van een regionale corporatie (als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Loodsenwet).

Artikel 18, derde lid (nieuw) van de Loodsenwet

Met het oog op de in het voorgestelde nieuwe artikel 16a en 16b van de Loodsenwet vervatte monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen ten aanzien van dergelijke reeds vastgestelde beperkende bepalingen, is het in bepaalde situaties noodzakelijk dat de verantwoordelijke bewindspersoon ook ná de in het huidige artikel 18 bedoelde termijn van zes maanden (kan schorsen of) een voordracht tot vernietiging van een dergelijke vastgestelde bepaling kan doen. Die noodzaak is er in het geval dat:
– uit een evenredigheidsbeoordeling van de verantwoordelijke bewindspersoon, die is uitgevoerd naar aanleiding van een monitoringsrapport of bij wijze van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling (ingevolge artikel 16a of 16b (nieuw) van de Loodsenwet), naar voren

[253] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p.196 (derde tranche Algemene wet bestuursrecht), toelichting op artikel 1A.2.2.9. Zie ook de toelichting op het vergelijkbare artikel 1A.2.1.6 omtrent goedkeuring, p.190–191.

is gekomen dat er sprake is van onevenredigheid van een of meer beperkende bepalingen;
– de betrokken bewindspersoon een advies heeft gegeven om de betreffende bepaling te wijzigen of te schrappen;
– het orgaan dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het advies[254], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
– de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de corporatie (of in voorkomend geval, de regionale corporatie) en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepaling noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
– de in het huidige artikel 18 van de Loodsenwet bedoelde termijn van zes maanden reeds is verstreken.

Pas als elk van deze omstandigheden zich voordoet, en de betreffende beperkende bepaling in die situatie kwalificeert als strijdig met het recht of het algemeen belang (vgl. artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht)[255], kan tot vernietiging worden overgegaan. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot vernietiging wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de verantwoordelijke bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de bewindspersoon die bevoegdheid tot (voordracht voor) vernietiging wel heeft, gelet op de verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat onder het Europees recht en dus ook onder de Proportionaliteitsrichtlijn heeft. Op die manier kan de verantwoordelijkheid van Nederland als lidstaat voor de effectieve naleving van het Europees recht worden geborgd. Daarom wordt het op grond van het voorgestelde artikel 18, derde lid, (nieuw) van de Loodsenwet mogelijk gemaakt om dergelijke beperkende bepalingen ook ná de ommekomst van de termijn van zes maanden na de ter kennis brenging ofwel het ter kennis komen van de bepaling bij de verantwoordelijke bewindspersoon, alsnog (te schorsen of) bij koninklijk besluit te doen vernietigen. Deze mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging geldt enkel ten aanzien van reeds vastgestelde besluiten die strekken tot beperking van de toegang tot of de uitoefening van het beroep van registerloods (dus niet ten aanzien van andersoortige besluiten), en enkel in de hierboven benoemde specifieke omstandigheden die in artikel 18, derde lid (nieuw), van de Loodsenwet ook tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 18, vierde lid (nieuw) van de Loodsenwet

Omwille van de rechtszekerheid stelt artikel 18, vierde lid (nieuw), van de Loodsenwet wel alsnog paal en perk aan de termijn waarbinnen de mogelijkheid tot «latere» schorsing of vernietiging van beperkende bepalingen overeenkomstig het derde lid nog mag worden gebruikt. Zo wordt voorkomen dat een dergelijke mogelijkheid tot schorsing vernie-

[254] Ingeval (het bevoegde orgaan van) de beroepsorganisatie afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, moet hiertoe ingevolge artikel 16a, zevende lid, onderdeel a, en 16b, zevende lid, onderdeel a, een deugdelijke motivering worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

[255] Het is aannemelijk dat daarvan sprake zal zijn indien in strijd met de Proportionaliteitsrichtlijn (vgl. ook artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn) een onevenredige bepaling is vastgesteld of ongewijzigd in stand wordt gehouden.

tiging nog tot in lengte der dagen als een zwaard van Damocles boven dergelijke beperkende bepalingen blijft hangen. Het vierde lid bepaalt daarom dat deze «latere» vernietiging in ieder geval moet plaatsvinden binnen zes maanden nadat de schriftelijke reactie ter kennis van de verantwoordelijke bewindspersoon is gekomen. De schriftelijke reactie bevat de motivering tot afwijking van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze reactie wordt vastgesteld door het orgaan van de organisatie dat ook de beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld,

Artikel VII (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)

Alvorens op de implementatiebepalingen in de Wet BIG in te gaan, is het voor een goed begrip van de wijze van implementatie van belang om eerst de hoofdlijnen van de implementatieaanpak te schetsen.

Zoals in paragraaf 4.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op de wijzigingen ten aanzien van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties («Algemene wet») is opgemerkt, vindt de implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn primair plaats via de Algemene wet, aangezien die wet ten algemene ziet op (erkenning van) beroepskwalificaties en de materie van de Proportionaliteitsrichtlijn daar nauw mee samenhangt. De voor implementatie benodigde bepalingen voor (meerdere soorten van) beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid worden integraal in de Algemene wet opgenomen. De organen van de beroepsorganisatie die voor de uitvoering van de diverse richtlijnverplichtingen verantwoordelijk worden, worden in algemeen beschrijvende termen geduid (zie ook de eerste alinea's van de artikelsgewijze toelichting op de Algemene wet).

Het is echter noodzakelijk gebleken om de richtlijn integraal te implementeren in diverse bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd[256]. Via de wetten waarin de betreffende beroepsorganisaties hun grondslag vinden, zijn de beroepsorganisaties als zodanig tot stand gebracht en zijn de diverse organen van die beroepsorganisaties en hun taken en bevoegdheden vastgelegd. In die wetten worden de relevante bepalingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn dan ook geïmplementeerd door integrale inpassing van de implementatiebepalingen in die wetten; zij passen in de systemen van de wetten waarbinnen deze beroepsorganisaties zijn opgezet. Deze aanpak borgt een effectieve implementatie, aansluitend op bestaande structuren van de betreffende wetten, en bevordert een deugdelijke uitvoering van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit mede omdat het feit dat de implementatie ten aanzien van de betreffende regelgevende beroepsorganisaties in deze bijzondere wetten zelf plaatsvindt, in aansluiting op de bestaande kaders, bijdraagt aan het bewustzijn bij deze beroepsorganisaties van hun precieze verplichtingen vanuit de richtlijn[257] (zie verder in dit opzicht de eerste alinea's van de artikelsgewijze toelichting op de Algemene wet).

Ook ten aanzien van de regelgevende beroepsorganisaties met een erkende specialistentitel onder de Wet BIG wordt het om diezelfde redenen nuttig geacht om verplichtingen vanuit de Proportionaliteits-

---

[256] Dit geldt voor de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het notarisambt, de Wet op het accountantsberoep en de Loodsenwet.

[257] Zie in dit verband ook de opmerking in de richtsnoeren van de Europese Commissie, p. 7: «Om ervoor te zorgen dat deze beroepsorganisaties of verenigingen zich ten volle bewust zijn van hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn, moeten de omzettingsmaatregelen die hun deze taak opleggen voldoende gedetailleerd en expliciet zijn.».

richtlijn meer specifiek in de Wet BIG zelf tot uitdrukking te laten komen. Ook de Wet BIG kent namelijk een geheel eigen opzet en structuur, waaraan beter recht kan worden gedaan indien de implementatiebepalingen zoveel mogelijk worden ingepast in die bestaande opzet en structuur. Dit komt ook in dit geval de effectieve implementatie en deugdelijke uitvoering van deze richtlijn ten goede, onder meer omdat implementatie die zoveel mogelijk in de Wet BIG zelf plaatsvindt, (net als voor de andere bijzondere wetten geldt) bijdraagt aan het bewustzijn bij de betreffende beroepsorganisaties van hun precieze verplichtingen vanuit de richtlijn; meer ook dan wanneer geheel volstaan zou worden met de implementatiebepalingen in de Algemene wet en die als zodanig op de betreffende beroepsorganisatie van toepassing zouden zijn.

De wijze waarop de Proportionaliteitsrichtlijn wordt geïmplementeerd in de Wet BIG wijkt echter enigszins af van de andere bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd. Voorgesteld wordt namelijk om niet alle te implementeren bepalingen in de Wet BIG zelf op te nemen, maar daarin slechts de kernonderdelen op te nemen (zeker ook gelet op het belang van het hierboven genoemde bewustzijn van de richtlijnverplichtingen). Voor het overige zullen de implementatiebepalingen in de Algemene wet van toepassing zijn. Welke implementatiebepalingen dat zijn, wordt in de Wet BIG aangegeven door te verwijzen naar de betreffende bepalingen in de Algemene wet.

Reden hiervoor is dat met name de opzet en structuur van de Wet BIG in een aantal opzichten afwijkt van de andere bijzondere wetten betreffende beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid waarop dit wetsvoorstel ziet.

In de eerste plaats zijn in vergelijking met deze andere sectorale wetten de bepalingen over de beroepsorganisaties als zodanig in de Wet BIG inhoudelijk relatief summier. Daarbij past het om de te implementeren bepalingen ook summier te houden.
Feitelijk heeft namelijk enkel artikel 14 van de Wet BIG betrekking op de beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid als zodanig. Dat artikel biedt (bestaande) beroepsorganisaties de mogelijkheid om specialistentitels als wettelijk erkende specialistentitel aan te doen merken. Artikel 14 van de Wet BIG benoemt de in dat verband de voorwaarden waaraan een beroepsorganisatie die een dergelijke erkenning wil aanvragen, moet voldoen. Een van die voorwaarden is dat de organisatie regels kan stellen (en ook daadwerkelijk stelt) omtrent bepaalde onderwerpen, waaronder de eisen die gesteld worden aan de inschrijving als specialist en aan de erkenning van opleidingsinstellingen, onderscheidenlijk opleiders, voor een specialisme. Indien de verantwoordelijke bewindspersoon de door een dergelijke beroepsorganisatie aangevraagde erkenning van de betreffende specialistentitel verleent, maakt dit dat de regelgeving van deze beroepsorganisaties ten aanzien van de beroepsbeoefenaren die de wettelijk erkende specialistentitel (mogen) voeren, zouden kunnen kwalificeren als beperkende regels die de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep beperken, en dus als regelgeving waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet. Immers, indien een beroepsbeoefenaar niet (meer) aan die beperkende beroepskwalificaties voldoet, mag deze de wettelijk erkende specialistentitel niet (meer) voeren en kan daarmee geen sprake meer zijn van toegang tot of uitoefening van het betreffende beroep door die beroepsbeoefenaar.

Andersoortige aspecten, zoals welk orgaan binnen een organisatie regelgevend is, hoe dat orgaan is samengesteld, welke andere organen er binnen de beroepsorganisatie zijn, en hoe hun onderlinge verhoudingen zijn, regelt de Wet BIG zelf niet (anders dan het geval is in de overige

bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd). De Wet BIG brengt de organisaties en hun organen niet als zodanig tot stand en wijst niet specifieke taken of bevoegdheden toe aan bepaalde organen binnen een beroepsorganisatie. Dat soort aspecten wordt momenteel vastgelegd in de door de beroepsorganisaties zelf vastgestelde regelgeving, niet bij of krachtens wetgeving in formele zin (zoals de Wet BIG).

Daarmee hangt samen dat de bepalingen over de beroepsorganisaties ook qua aantal maar een klein onderdeel van de Wet BIG vormen.[258] De toe te voegen nieuwe bepalingen moeten daarmee in verhouding blijven. Het past niet aan dit onderdeel van de Wet BIG een groot aantal bepalingen op het gebied van de evenredigheid van de regelgeving van de betreffende beroepsorganisaties toe te voegen.

Zoals aangegeven, zijn de regels over de beroepsorganisaties in de diverse andere sectorwetten daarentegen meer gedetailleerd en uitgebreid op wetsniveau geregeld en ligt het dan ook meer in de rede om alle te implementeren bepalingen in de sectorwet zelf op te nemen.

Nu de wijze waarop de organisaties voor beroepsbeoefenaren met een erkende specialistentitel binnen de Wet BIG zijn gepositioneerd, en hoe een en ander is vormgegeven rondom deze organisatie in de Wet BIG, anders is dan ten aanzien van beroepsorganisaties als bijvoorbeeld de Nederlandse orde van advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse loodsencorporatie, blijkt integrale inpassing van de benodigde implementatieartikelen niet opportuun. Omdat tegelijkertijd geldt dat het in dit geval met het oog op een deugdelijke uitvoering van de Proportionaliteitsrichtlijn effectiever wordt geacht om niet geheel te volstaan met de implementatiebepalingen in de Algemene wet, zonder in de Wet BIG zelf uitdrukking te geven aan het bestaan van de in de Algemene wet aanwezige implementatiebepalingen, is gekozen voor het gebruik maken van verwijzingen naar de implementatiebepalingen in de Algemene wet die van toepassing zullen zijn ten aanzien van de regelgevende beroepsorganisaties onder de Wet BIG. Daarnaast worden dus in de Wet BIG zelf, zoals hierboven opgemerkt, de kernverplichtingen vanuit de richtlijn geïmplementeerd (zeker ook gelet op het belang van het hierboven genoemde bewustzijn van de richtlijnverplichtingen). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verplichting tot het (doen) verrichten van een evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende regelgeving van de in artikel 14 van de Wet BIG bedoelde (organen van) organisaties. Van belang hierbij is dat uit de Algemene wet volgt dat wanneer in een bijzondere wet zelf uitdrukkelijk is voorzien in (een deel van) de implementatiebepalingen die ook in de Algemene wet zijn opgenomen, die bepalingen in de Algemene wet dan niet van toepassing zijn, maar dan enkel de betreffende implementatiebepalingen die in de bijzondere wet zelf zijn opgenomen.

De Algemene wet kent zowel implementatiebepalingen ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die een systeem van ministeriële goedkeuring ten aanzien van die regelgeving kennen, als implementatiebepalingen voor beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheden die dat systeem niet kennen, maar waarbij er een onafhankelijk orgaan is aan wie de ontwerpregelgeving wordt voorgelegd en dat een adviserende rol heeft ten aanzien van die regelgeving. Aangezien de regelgeving van de in artikel 14 van de Wet BIG bedoelde (organen van) organisaties blijkens het huidige artikel 14, vierde lid, van de Wet BIG (artikel 14, vijfde lid, (hernummerd)) instemming van de

[258] Paragraaf 2 (Specialismen) van hoofdstuk II van de Wet BIG kent slechts vier artikelen. De Wet BIG telt in totaal 148 artikelen.

Minister van VWS behoeven en hier feitelijk dus sprake is van een systeem van ministeriële goedkeuring, zullen enkel (onderdelen van) de implementatiebepalingen uit de Algemene wet van toepassing zijn die zien op organisaties waarvoor een dergelijk systeem van ministeriële goedkeuring geldt (zie artikelen 30d tot en met 30h (nieuw) van de Algemene wet).

Op deze manier wordt de Proportionaliteitsrichtlijn deugdelijk geïmplementeerd en wordt tegelijkertijd aangesloten bij de bestaande systematiek van de Wet BIG.

Onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Wet BIG)

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Wet BIG een begripsomschrijving van de Proportionaliteitsrichtlijn op te nemen.
Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld (het tweede lid), met het oog op aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit nieuwe tweede lid borgt dat altijd duidelijk is vanaf welk tijdstip eventuele toekomstige wijzigingen van de Proportionaliteitsrichtlijn doorwerken in het nationale recht, in dit geval in de Wet BIG.

Onderdeel B (wijziging artikel 14 van de Wet BIG)

Artikel 14, derde lid, van de Wet BIG

Het huidige derde lid verplicht de organisaties en organen daarvan om de in dit lid genoemde categorie regelgeving vanuit die organisaties en organen (regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d) in overeenstemming te doen zijn met onder meer de EU- en EER-regelgeving. Voorgesteld wordt om die verplichting tot conformiteit met deze internationale regelgeving ook van toepassing te doen zijn op de regelgeving vanuit organisaties en organen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, van de Wet BIG. In beginsel zou die regelgeving, zoals de regelgeving bedoeld bij het derde gedachtestreepje (behandelingskosten aanvraag voor erkenning opleidingsinstituut of opleider), namelijk geraakt kunnen worden door of binnen het toepassingsbereik kunnen vallen van de genoemde internationale regelgeving. Dit temeer gelet op het feit dat in onderdeel c in vrij algemene zin is bepaald dat «de organisatie» regels stelt waarin «in ieder geval» de bij de gedachtestreepjes genoemde onderwerpen worden vastgelegd. Die ruime formulering maakt dat in theorie allerhande onderwerpen door de organisatie geregeld zouden kunnen worden, dus ook onderwerpen waarop de in dit lid genoemde internationale regelgeving van toepassing is. Door nu onderdeel c van artikel 14, tweede lid, toe te voegen aan de in artikel 14, derde lid, genoemde regelgeving, wordt ten algemene geborgd dat ook deze regelgeving in overeenstemming moet zijn met de relevante internationale regelgeving.

Voor de goede orde wordt echter opgemerkt dat dit tamelijk algemene derde lid omtrent verenigbaarheid met onder meer Europees recht op zichzelf niet toereikend kan worden geacht om te kunnen fungeren als correcte omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.[259] Gelet hierop worden via dit wetsvoorstel aanvullende wijzigingen in de Wet BIG aangebracht.

---

[259] Zie bijv. arresten van het Hof van Justitie van 15 maart 1990, Commissie/Nederland, C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119 (punt 25) en van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225, r.o.punt 28.

De toevoeging in dit derde lid wordt echter wel van belang geacht met het oog op de aansluiting op de opzet van de Wet BIG op dit punt. Het zou immers onlogisch zijn indien binnen die systematiek enkel de regelgeving bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d, als (potentieel) relevant onder de in dit derde lid genoemde internationale regelgeving zou worden geacht en als zodanig in artikel 14, derde lid, zou worden benoemd, terwijl de wijzigingen in dit wetsvoorstel ten aanzien van de Wet BIG ter implementatie van de Europeesrechtelijke Proportionaliteitsrichtlijn zien op (beperkende bepalingen in) zowel de regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, *onderdeel d*, als die bedoeld in artikel 14, tweede lid, *onderdeel c,* van de Wet BIG. De voorgestelde wijziging van dit derde lid dient derhalve de consistentie binnen de Wet BIG.
In het derde lid wordt daarnaast voorgesteld om de verouderde verwijzing naar het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te actualiseren.

Artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet

In het voorgestelde artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG is artikel 30d, tweede lid, van de Algemene wet van toepassing verklaard, dat de onderdelen a tot en met d kent. Via deze weg wordt in de eerste plaats artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn geïmplementeerd ten aanzien van de in artikel 14 van de Wet BIG bedoelde organisaties die een beroep vertegenwoordigen met een wettelijk erkende specialistentitel. In artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet, wordt namelijk als eis gesteld dat de (ontwerp) toelichting bij een voorstel voor een bepaling die de toegang tot of de uitoefening van het beroep (in dit geval: een beroep met een ingevolge artikel 14 van de Wet BIG wettelijk erkende specialistentitel) beperkt, dusdanig gedetailleerd is dat – in termen van de richtlijn – op basis daarvan «de naleving van het evenredigheidsbeginsel» kan worden beoordeeld (zie voor een toelichting op het begrip «beperking van de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep» paragrafen 3.2 en 3.4 van het algemeen deel van de toelichting). Bij het opstellen van de bepaling zal dus al rekenschap moeten worden afgelegd omtrent de evenredigheid van de betreffende beperkende bepaling(en), en dit zal gedegen tot uitdrukking moeten komen in de toelichting bij de betreffende bepaling(en). Afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende bepaling waarop de toelichting ziet, kan dit in de praktijk betekenen dat in de toelichting wordt aangegeven:
– welke doelstelling(en) word(t)(en) gediend, of welke risico's voor welke partijen door de beoogde beperkende regelgeving zouden worden beperkt of voorkomen;
– of de bepaling, gezien de risico's waarop deze gericht is, passend is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en of zij daadwerkelijk en op coherente en stelselmatige wijze aan die doelstelling beantwoordt;
– welke effecten de beperkingen zouden kunnen hebben op het vrije verkeer van personen of diensten in de EU; en
– hoe de verhoudingen zijn tot bestaande regelgeving (zowel qua doelstellingen als qua beperkende effecten bij samenloop).

In de toelichting zal op basis van dergelijke factoren onderbouwd moeten worden dat en waarom de voorgestelde beperkende bepaling (naar het oordeel van het opstellende orgaan) evenredig is.

Met het oog op het feit dat ten aanzien van een beperkende ontwerpbepaling ook een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht (zie artikel 14, zesde lid, onderdeel b, van de Wet BIG), is het opportuun om in de toelichting dus in feite al de redenen waarom de ontwerpbepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, met kwalitatieve en,

indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen te onderbouwen (vgl. ook artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn). Indien de toelichting al een gedegen analyse omvat omtrent de geschiktheid en evenredigheid, kan dit een efficiënte en gedegen ex ante evenredigheidsbeoordeling ten goede komen.

Overigens zal een dergelijke analyse omtrent de evenredigheid van een beoogde maatregel niet geheel nieuw zijn, omdat het op zichzelf al een bestaand fundamenteel beginsel in het Nederlandse en Europese recht is dat bindende regelgeving noodzakelijk, geschikt en evenredig moet zijn. De Proportionaliteitsrichtlijn bepaalt nu in het verlengde daarvan dat die onderliggende onderbouwing van de evenredigheid van de beperkende bepalingen zichtbaar moet worden in de toelichting bij een ontwerp voor een beperkende bepaling omtrent de toegang tot of de uitoefening van een beroep, in dit geval het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het voor de hand ligt de uiteindelijke toelichting op (in ieder geval) een beperkende bepaling te publiceren (vgl. ook de Aanwijzingen voor de regelgeving[260] – zie aanwijzingen 4.42 en verder omtrent de toelichting en het nut daarvan, en aanwijzing 4.31 betreffende de slotformulieren, waarin tot uitdrukking is gebracht dat óók de toelichting gepubliceerd moet worden). Een toelichting die niet publiekelijk kenbaar is, zou immers niet de inherente functies van een toelichting kunnen vervullen, zoals het afleggen van publieke verantwoording door de regelgever over de keuzes ten aanzien van de doelstellingen, de opzet en invulling van de beoogde maatregel, de rechtvaardiging en uiteraard de noodzaak en geschiktheid van die maatregel. Ook wordt ingeval van het ontbreken van een voor eenieder toegankelijke toelichting niet duidelijk hoe bepalingen in de regelgeving in de praktijk moeten worden uitgelegd.

Door (ook) de toelichting ten aanzien van een beperkende bepaling te publiceren, wordt bovendien recht gedaan aan het feit dat de Proportionaliteitsrichtlijn via de artikelen 4, derde lid, en in zekere zin ook via artikel 8, kenbaarheid en transparantie omtrent de doelstellingen, evenredigheid (noodzaak en geschiktheid) van voorgenomen beperkende maatregelen centraal stelt. De effectieve werking van de richtlijn zou feitelijk worden ondermijnd indien er weliswaar op de voet van artikel 4, derde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn een toelichting zou worden opgesteld waarin onder meer op voldoende gedetailleerde wijze de evenredigheid van de betreffende regeling wordt onderbouwd, maar de definitieve versie van deze toelichting vervolgens niet publiekelijk beschikbaar zou zijn.

Door publicatie op een permanente, voor eenieder toegankelijke wijze van zowel de betreffende regeling (met daarin de beperkende bepaling) als de bijbehorende toelichting, is die toelichting voorts steeds voor eenieder kenbaar, ook jaren later nog, wanneer er bijvoorbeeld een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de evenredigheid van een reeds vastgestelde beperkende bepaling moet plaatsvinden.

---

[260] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet of andersoortige organisaties die bindende regels vaststellen ten aanzien van de toegang tot of de uitoefening van bepaalde beroepen.

Overigens blijkt publicatie van niet alleen de betreffende regeling, maar ook de bijbehorende toelichting, al gebruikelijk bij diverse beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, zeker indien met de betreffende regeling de belangen van derden zijn gemoeid (zoals ook het geval zal zijn ingeval van regelgeving met beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn).

In artikel 30d, tweede lid, aanhef, van de Algemene wet wordt «het orgaan dat binnen een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid bevoegd is tot het ontwerpen van regelgeving» aangewezen als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de hier bedoelde voldoende gedetailleerde toelichting.
Kijkend naar de huidige organisaties als bedoeld in artikel 14 van de Wet BIG, geldt dat zowel het *opstellen* als het *vaststellen* van de regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d, vanuit de betreffende beroepsorganisatie belegd is bij eenzelfde orgaan. Zo is het College Geneeskundige Specialismen (CGS) het orgaan van de KNMG dat ingevolge artikel 11 van de Regeling specialismen en profielen geneeskunst verantwoordelijk is voor het (opstellen én het) vaststellen van regelgeving. Voor de KNMP is dat (ingevolge de Regeling Specialismen en profielen Farmacie) het Centraal College (CC), voor de KNMT is dat het College Tandheelkundige Specialismen (CTS), en voor de FGzPT is dat het College Specialismen Gezondheidszorgpsycholoog en Psychotherapeut (CSGP). De V&VN kent het College Specialismen Verpleegkunde (CSV) dat (ingevolge de Regeling Specialismen Verpleegkunde) verantwoordelijk is voor het vaststellen van de regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d.
Dit betekent derhalve dat de verplichting tot het opstellen van een voldoende gedetailleerde toelichting op eventuele beperkende bepalingen in die regelgeving de facto bij de betreffende regelgevende colleges wordt belegd.

De regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel c, van de Wet BIG wordt opgesteld en vastgesteld vanuit de beroepsorganisatie als zodanig (waarschijnlijk veelal via andere dan de hiervoor genoemde organen), op basis van de binnen de beroepsorganisatie geldende taakverdelingen en procedures.
Voor zover het daarbij gaat om beperkende bepalingen in regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel c, van de Wet BIG (dus regelgeving vanuit «de organisatie» op de in dat onderdeel bedoelde terreinen) rust die verplichting betreffende de gedetailleerde toelichting op het orgaan dat die regelgeving opstelt (op basis van de binnen die organisatie geldende taakverdeling en procedures). Welk orgaan dat is, dient per organisatie te worden bekeken.

Artikel 14, vierde lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdelen b, c en d, van de Algemene wet

Het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Wet BIG, in samenhang met het van toepassing verklaarde artikel 30d, tweede lid, onderdelen b tot en met d, van de Algemene wet, strekt ter implementatie van artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Die richtlijnbepaling vereist dat informatie (omtrent mogelijk in te voeren beperkende bepalingen) beschikbaar wordt gesteld aan eenieder, ook aan degenen die geen beroepsbeoefenaren zijn van het betrokken beroep, voordat de beoogde nieuwe beperkende bepalingen of beperkende wijzigingsbepalingen worden ingevoerd. In het verlengde daarvan vereist dit artikel dat alle partijen op gepaste wijze worden betrokken en dat hen de gelegenheid wordt gegeven hun standpunten kenbaar te maken ten aanzien van die beoogde beperkende bepalingen.

De gedachte hierachter is dat de invoering van nieuwe of wijziging van bestaande beperkende bepalingen ten aanzien van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel niet alleen relevant kan zijn voor de betreffende wettelijk erkende specialisten zelf; dit kan evenzeer van belang zijn voor bijvoorbeeld de afnemers van de diensten van deze specialisten, dus de consumenten ofwel patiënten of cliënten van de specialisten indien het voor hen – als gevolg van de beoogde beperkende bepalingen – wellicht op enigerlei wijze moeilijker zal worden om toegang te krijgen tot een specialist. Het is in een dergelijke situatie van belang dat ook deze belanghebbenden kennis kunnen nemen van beperkende regelgeving, daarop inbreng kunnen leveren, en op die manier betrokken worden bij de totstandkoming van beperkende bepalingen met potentiële effecten voor deze partijen.

Tegen deze achtergrond is in het bij de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30d, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet bepaald dat (in ieder geval) de beperkende bepaling in de ontwerpregelgeving, met inbegrip van de toelichting daarop, op elektronische wijze ter inzage moet worden gelegd voor eenieder (en dus niet enkel voor beroepsbeoefenaren). Het ligt voor de hand om in de praktijk het betreffende ontwerp voor de regelgeving, althans in ieder geval de betreffende beperkende bepaling daarin, dan in ieder geval op de voor eenieder toegankelijke website van de betreffende beroepsorganisatie te publiceren. In het verlengde daarvan wordt in het eveneens van toepassing verklaarde artikel 30d, tweede lid, onderdeel c, van de Algemene wet vervolgens bepaald dat een ieder vervolgens een zienswijze kan indienen ten aanzien van de beperkende bepalingen gedurende een redelijke termijn. Het is aan het bevoegde orgaan binnen de beroepsorganisatie om te bepalen wat in het betreffende geval van terinzagelegging een redelijke termijn wordt geacht waarbinnen eenieder redelijkerwijs van de gelegenheid gebruik kan maken om een zienswijze in te dienen. Op deze wijze kan de beroepsorganisatie de terinzagelegging eenvoudiger inpassen in de binnen de organisatie gebruikelijke processen rondom totstandkoming van regelgeving. Door de vereiste terinzagelegging voor eenieder op elektronische wijze, en de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen, worden alle (potentiële) belanghebbenden op gepaste wijze betrokken en wordt hen de gelegenheid gegeven hun standpunten kenbaar te maken, een en ander als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In het verlengde hiervan is in het eveneens van toepassing verklaarde artikel 30d, tweede lid, onderdeel d, van de Algemene wet bepaald dat in het ontwerp van de regelgeving respectievelijk in de bijbehorende toelichting tot uitdrukking wordt gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen.
Het is aan (het daartoe bevoegde orgaan binnen) de organisatie om bij het bepalen van het startmoment van de terinzagelegging rekening te houden met het feit dat vóór de uiteindelijke besluitvorming omtrent de ontwerpregelgeving nog tijd nodig is voor de verwerking van eventuele zienswijzen in de in dit onderdeel c bedoelde zin.[261] Het gaat er om dat voor

[261] Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet ook is aangegeven, kennen de beroepsorganisaties (als bedoeld in artikel 14) van de Wet BIG wat betreft de regelgeving als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d, geen onderscheid tussen het orgaan van de beroepsorganisatie dat regelgeving *opstelt*, en het orgaan dat regelgeving *vaststelt*. Dat is bij de bestaande organisaties met de betreffende regelgevende bevoegdheid belegd bij een en hetzelfde orgaan (college). In de praktijk zal het hoogstwaarschijnlijk dan ook dát orgaan zijn dat bepaalt wanneer de terinzagelegging start en hoe lang de terinzageleggingstermijn zal zijn, en dat ook gaat over de verwerking van zienswijzen.

een ieder kenbaar wordt wat de inhoud en strekking zijn van de ingebrachte zienswijzen ten aanzien van beperkende bepalingen en op welke wijze hiermee om is gegaan. Indien zienswijzen om bepaalde redenen géén aanleiding hebben gegeven om tot aanpassing van de ontwerpteksten over te gaan, zal ook dit in de toelichting op de ontwerpregelgeving aan de hand van een voldoende duidelijke onderbouwing aangegeven moeten worden.

Zoals ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt (aanwijzing 4.44 Ar)[262], blijft het opnemen van informatie over de geleverde inbreng achterwege voor zover dat niet mogelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in gevallen waarin de wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie zich daartegen verzet, of niet relevant is voor de inhoud van de regeling, zoals in gevallen waarin de inbreng geen betrekking had op de regeling zelf. Bij het vermelden welke externe partijen inbreng hebben geleverd, kan bij groepen van burgers, beroepsbeoefenaren of bedrijven met gelijksoortige inbreng worden volstaan met een categoriale in plaats van individuele aanduiding daarvan. Ook is het mogelijk om een zakelijke weergave van de inbreng op te nemen.

Artikel 14, zesde lid (nieuw), van de Wet BIG

Dit artikellid strekt ter implementatie van de artikelen 5 en 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn, alsook artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

In de eerste plaats wordt bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon, voorafgaand aan de beslissing omtrent instemming in de zin van artikel 14, vijfde lid, van de Wet BIG, moet onderzoeken of de beoogde beperkende bepaling non-discriminatoir is (artikel 5 van de Proportionaliteitsrichtlijn) en of er een deugdelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de invoering van de betreffende beperking, in de zin van artikel 6 van de Proportionaliteitsrichtlijn. Deze eisen (non-discriminatoir en gerechtvaardigd uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang) gelden normaliter in het Europese recht al als de fundamentele beginselen ter borging van het vrije verkeer binnen de EU, en zijn in die zin niet nieuw. Met dit wetsvoorstel worden deze eisen echter expliciet in de Wet BIG geïmplementeerd, omdat ze als concrete verplichtingen in de richtlijn zijn verwoord. Artikel 14, zesde lid, onderdeel a, van de Wet BIG strekt daartoe. Indien een beoordeelde beperkende bepaling binnen een voorstel niet aan deze eisen voldoet, kan de verantwoordelijke bewindspersoon de instemming ten aanzien van die bepalingen van het voorstel onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (zie artikel 14, vijfde lid, van de Wet BIG.

Een essentieel onderdeel van artikel 14, zesde lid (onderdeel b)(nieuw), van de Wet BIG is dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van de instemmingsbeslissing ook een evenredigheidsbeoordeling moet verrichten ten aanzien van de beperkende bepalingen in het voorstel dat ter instemming is voorgelegd. Dit om te borgen dat de ingevoerde beperkende bepalingen en de beperkende wijzigingen die ten aanzien van bestaande bepalingen worden ingevoerd, geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan

[262] De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben kortweg enkel betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (zie aanwijzing 1.1). Niettemin zijn deze als nuttig en richtinggevend te beschouwen voor regelingen die tot stand worden gebracht door beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die kwalificeren als publiekrechtelijke lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet en voor andere beroepsorganisaties die (bindende) regelgeving vaststellen.

dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken (zoals in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn is bepaald). Het gaat hierbij om de «ex ante» evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn, in samenhang met artikel 7 van deze richtlijn. In dat artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn is (niet-limitatief) beschreven met welke factoren, elementen en ontwikkelingen in voorkomend geval rekening moet worden gehouden in het kader van deze evenredigheidsbeoordeling. Dit wordt in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de toelichting besproken, en wordt nader toegelicht in de richtsnoeren van de Europese Commissie. In dit verband wordt voor de goede orde nog uitdrukkelijk gewezen op artikel 7, vijfde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. Ingevolge die bepaling moet ten aanzien van beperkende bepalingen op het terrein van de gezondheidszorg die gevolgen hebben voor de veiligheid van de patiënt, ook rekening worden gehouden met de doelstelling te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. Zie ook overweging 19 van de considerans van de Proportionaliteitsrichtlijn. Dit aspect dient derhalve meegewogen te worden bij (de borging en) beoordeling van de evenredigheid van deze beperkende bepalingen en is dus een relevante factor voor die evenredigheid.

Wat betreft het verrichten van deze ex ante evenredigheidsbeoordeling is artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, subonderdelen 1° tot en met 3°, (nieuw) van de Algemene wet van toepassing. Uit dit artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, van de Algemene wet volgt dat de omvang, en daarmee dus ook de intensiteit van die evenredigheidsbeoordeling afhankelijk zal zijn van inhoud en effecten van de te beoordelen bepaling. Dit betekent dat als de te beoordelen bepaling slechts minimaal effect heeft op de toegang tot of de uitoefening van het beroep, de evenredigheidsbeoordeling op zichzelf ook niet vergaand of intensief hoeft te zijn. De omvang van de evenredigheidsbeoordeling kan naar verhouding dan beperkt zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het aantal verplichte uren aan beroepsopleiding summier gewijzigd wordt. Indien de te beoordelen bepaling inhoudelijk of qua effecten echter wél vergaand is (bijvoorbeeld indien er een wezenlijke verzwaring zou zijn van een bepaald opleidingstraject), is een meer grondige evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk. Per geval zal dus steeds bekeken moeten worden wat die effecten zouden kunnen zijn, zowel ten aanzien van de doelstelling van de beoogde maatregel, als ten aanzien van het vrije verkeer binnen de EU. Dit artikel 14, zesde lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, van de Algemene wet strekt ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn in de Wet BIG.

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 14, zesde lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b onder 2°, van de Algemene wet dat de redenen waarom de te beoordelen bepaling gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, onderbouwd moet worden aan de hand van kwalitatieve argumenten en, indien mogelijk en relevant met het oog op de te beoordelen bepaling, ook met kwantitatieve argumenten of gegevens. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.
Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor deze onderbouwing zijn onder meer monitoringsrapporten van de betrokken markt, wetenschappelijke artikelen, onderzoeken en statistische data. Welke gegevens noodzakelijk zijn ter onderbouwing van de evenredigheid, hangt onder meer af van de doelstelling(en) van algemeen belang die met de beoogde maatregel word(t)(en) nagestreefd en de welke argumentatie daartoe wordt gehanteerd.

Het is van belang om zo specifiek mogelijk te zijn in de onderbouwing. Algemene beweringen zoals «Als gevolg van regelgeving is het aantal medische fouten gerelateerd aan de uitoefening van dit beroep, in vergelijking met andere landen, zeer laag.» zijn over het algemeen niet toereikend. Dat geldt bijvoorbeeld ook indien in een onderbouwing voor een maatregel bijvoorbeeld enkel wordt gezinspeeld op een bepaald risico op onbalans in een bepaalde markt, zonder nadere data te benoemen om die bewering te onderbouwen. Hoewel niet noodzakelijkerwijs een specifieke studie beschikbaar hoeft te zijn of een specifieke vorm van bewijs of gegevens geleverd hoeft te worden die het evenredige karakter van een maatregel vaststellen, moet wel een objectieve analyse worden uitgevoerd die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval, aantoont dat er reële risico's zijn voor een doelstelling van algemeen belang. Een en ander valt af te leiden uit de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zie ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 3°, van de Algemene wet is tot slot bepaald dat de in onder 2° bedoelde redenen en onderbouwing moeten worden opgenomen in het besluit omtrent goedkeuring (ofwel, wat betreft de Wet BIG, instemming; zie de zinsnede «met dien verstande (...)» in artikel 14, zesde lid, van de Wet BIG). Dit omwille van de kenbaarheid. Het instemmingsbesluit wordt ingevolge artikel 14, vijftiende lid (hernummerd), van de Wet BIG gepubliceerd.

Artikel 14, zevende lid (nieuw), van de Wet BIG (algemeen)

Het voorgestelde nieuwe zevende lid ziet op de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ná de vaststelling en inwerkingtreding van beperkende bepalingen in de zin van de Proportionaliteitsrichtlijn (ex post). Meer specifiek gaat het in het voorgestelde zevende lid zowel om de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet (de «oude» beperkende bepalingen), als om beperkende bepalingen die in werking zijn getreden na inwerkingtreding van deze wijzigingswet («nieuwe» beperkende bepalingen). In dit zevende lid worden de kernverplichtingen tot monitoring (artikel 14, zevende lid, onderdeel a, van de Wet BIG) en evenredigheidsbeoordeling (artikel 14, zevende lid, onderdeel b), van de Wet BIG van reeds vastgestelde bepalingen weergegeven, zodat in de Wet BIG zelf in ieder geval voldoende kenbaar is dat deze verplichtingen er zijn. In het verlengde daarvan wordt duidelijk gemaakt dat de artikelen 30g (nieuw) en 30h (nieuw) van de Algemene wet van toepassing zijn. In die artikelen staat in detail uitgewerkt ten aanzien waarvan de monitoring en ex post evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden, op welke momenten en op welke wijze. Daarbij ziet artikel 30g van de Algemene wet op de monitoring en ex post evenredigheidsbeoordeling van «oude» beperkende bepalingen en artikel 30h van de Algemene wet op «nieuwe» beperkende bepalingen.

Artikel 14, zevende lid, in samenhang met de artikelen 30g en 30h van de Algemene wet strekken ter implementatie van artikel 4, zesde lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn in de Wet BIG.

De systematiek van de monitoring en evenredigheidsbeoordeling is in hoofdlijnen al geschetst in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.
In de kern wordt in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, die eens in de zes jaar plaatsvindt, beoordeeld of de eerder vastgestelde beperkende bepalingen, gelet op ontwikkelingen die zich

wellicht sinds de vaststelling hebben voorgedaan, nog steeds evenredig zijn, of dat deze door deze ontwikkelingen alsnog zodanig zijn gaan «knellen» dat zij niet meer evenredig kunnen worden geacht.

Daarnaast vindt monitoring plaats volgens de systematiek als beschreven in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De monitoring houdt in dat eens in de drie jaar een rapport wordt uitgebracht omtrent de eventuele ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en die relevant kunnen zijn voor de evenredigheid van de eerder vastgestelde bepalingen. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, zal op dát moment ook alvast een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. In dat geval vindt een evenredigheidsbeoordeling dus eerder plaats dan op het vaste zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Uit de richtsnoeren van de Europese Commissie blijkt onverkort dat een dergelijke monitoring gezien wordt als onderdeel van de verplichting in artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn. Niet kan worden volstaan met een periodieke evenredigheidsbeoordeling (van bijvoorbeeld eens in de zes jaar); die laatste aanpak zou geen deugdelijke implementatie van de richtlijn worden geacht, omdat zich dan de situatie zou kunnen voordoen dat beperkende bepalingen die na vaststelling alsnog onevenredig zijn geworden, onverkort in stand kunnen blijven totdat het periodieke beoordelingsmoment is aangeboren (hetgeen enkele jaren kan duren).

De voorgestelde implementatie van de monitorings- en periodieke beoordelingsverplichtingen in artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG, in samenhang met de artikelen 30g en 30h van de Algemene wet, wordt hieronder nader toegelicht.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, eerste lid, (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 30g, eerste lid, (nieuw) van de Algemene wet maakt duidelijk dat artikel 30g van de Algemene wet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) beperkende bepalingen die in werking zijn getreden in de periode gerekend vanaf 30 juli 2020 tot de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van artikel 30g (nieuw) van de Algemene wet is daarmee beperkt tot enkel de «oude bepalingen» (uiteraard enkel voor zover die op het moment van toepassing van (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g van de Algemene wet als zodanig nog van kracht zijn; het artikel is niet van toepassing op beperkende bepalingen die vervallen zijn of die zodanig gewijzigd zijn dat ze niet langer als beperkende bepaling kunnen worden aangemerkt).

De datum van 30 juli 2020 is gekozen, omdat dit de uiterste implementatiedatum was van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door deze datum te hanteren, wordt voorkomen dat de verplichtingen tot monitoring en het verrichten van evenredigheidsbeoordelingen ten aanzien van reeds vastgestelde en in werking getreden beperkende bepalingen zó ver terug werken, dat in feite *alle* beperkende regelgeving die de beroepsorganisatie *ooit* uitgevaardigd heeft, na inwerkingtreding van deze wijzigingswet aan monitoring en evenredigheidsbeoordelingen moet worden onderworpen. Ook wordt voorkomen dat wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling al onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet al sprake zou zijn van niet naleving van deze wijzigingswet, doordat dan al evenredigheidsbeoordelingen hadden moeten hebben plaatsgevonden ten aanzien van de beperkende bepalingen die al meer dan zes jaar vóór

inwerkingtreding van deze wijzigingswet waren vastgesteld en in werking waren getreden.

Door 30 juli 2020 als «peildatum» te hanteren, wordt ook geborgd dat de uit de Proportionaliteitsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen zoals die via deze wijzigingswet worden geïmplementeerd, niet verder terug reiken in de tijd dan 30 juli 2020.

Dat artikel 30g (nieuw) van de Algemene wet überhaupt verplichtingen bevat ten aanzien van beperkende bepalingen die al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld, wordt noodzakelijk geacht omdat vanaf 30 juli 2020, de uiterste implementatiedatum, de richtlijnverplichtingen in feite dus wel al in acht hadden moeten worden genomen; de niet tijdige implementatie wordt door het hanteren van deze datum in artikel 14, zevende lid, in samenhang met artikel 30g van de Algemene wet zoveel mogelijk ondervangen. Geborgd wordt dat de periodieke evenredigheidsbeoordeling (eens in de zes jaar) ten aanzien van een bepaling die al wel in bijvoorbeeld augustus 2020 in werking is getreden, in ieder geval nog na inwerkingtreding van deze wijzigingswet plaats zal moeten vinden; zoals ook het geval zou zijn geweest indien wel sprake was geweest van tijdige implementatie. Indien periodieke evenredigheidsbeoordelingen slechts zouden hoeven te worden verricht ten aanzien van beperkende bepalingen die *na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet* zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, zouden die bepalingen die eind 2020 zijn vastgesteld niet meegenomen worden in de periodieke evenredigheidsbeoordelingen, hetgeen de effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn zou ondermijnen.

Tegen diezelfde achtergrond dient ook de monitoring van beperkende bepalingen die al in werking zijn getreden vanaf 30 juli 2020, te worden vormgegeven. Omdat echter niet met terugwerkende kracht monitoringsverplichtingen kunnen worden opgelegd, althans deze ook niet alsnog tijdig nagekomen kunnen worden, is omtrent de rapportageverplichting in het kader van die monitoring een separate voorziening getroffen (zie de toelichting op de navolgende leden van het van toepassing verklaarde artikel 30g van de Algemene wet).

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, tweede lid, (nieuw) van de Algemene wet

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van reeds vastgestelde «oude» beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende oude beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste moment waarop het onderhavige rapport na inwerkingtreding van deze wijzigingswet moet worden uitgebracht, is in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn.
Dit betekent dat indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 in werking treedt, 2028 het eerste kalenderjaar is waarin geldt dat twaalf maanden verstreken zijn, zodat in het jaar 2028 het eerste rapport moet worden

uitgebracht over relevante ontwikkelingen. Indien deze wijzigingswet per 1 juli 2027 in werking treedt, is het eerste rapportagemoment óók 2028, omdat 2028 ook dan het eerste kalenderjaar is waarin de situatie zich voordoet dat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Aangezien vanaf het moment dat duidelijk is wanneer deze wijzigingswet in werking zal treden, ook duidelijk zal zijn in welk kalenderjaar de eerste rapportage aangeleverd moet worden, hebben de beroepsorganisaties naar verwachting voldoende tijd (minimaal een jaar) om zich voor te bereiden op het uitbrengen van de eerste rapportage in dat eerste rapportagejaar.

In dat jaar zal ten aanzien van alle oude beperkende bepalingen die binnen de in dit artikel bedoelde periode zijn vastgesteld, een monitoringsrapport moeten worden uitgebracht. Naar verwachting zullen de ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de diverse bepalingen grotendeels overeenkomen, al zal nog steeds goed per bepaling bekeken moeten worden of er niet in dat geval toch ook andersoortige ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van reclamerecht of tarifering) die niet rechtstreeks betrekking hebben op (specifiek) dit beroep, een rol kunnen spelen.

Vervolgens dient telkens in het volgende derde kalenderjaar een rapport te worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Op deze manier wordt een vaste driejaarlijkse cyclus tot stand gebracht ten aanzien van de monitoringsrapporten voor alle oude bepalingen. Door een dergelijke cyclus voor alle bepalingen te hanteren, wordt het naar verwachting gemakkelijker voor zowel de beroepsorganisaties als voor het departement om vinger aan de pols te houden; de monitoring wordt immers niet afhankelijk gesteld van de datum van inwerkingtreding van de individuele bepaling. Indien wél daarvoor zou zijn gekozen, zou dit niet alleen het behouden van enig overzicht zeer bemoeilijken, maar ook de daadwerkelijke uitvoering van al de afzonderlijke rapportages over de betreffende bepalingen. Een dergelijke werkwijze zou een effectieve werking van de Proportionaliteitsrichtlijn ondermijnen.

Door het eerste rapportagemoment, dat is gebundeld voor *alle* oude bepalingen, als startpunt te hanteren voor een vaste driejaarlijkse cyclus, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn in welk jaar er weer een monitoringsrapport zal moeten worden opgeleverd en ten aanzien van welke bepalingen (namelijk: *alle* oude bepalingen die nog steeds ongewijzigd van kracht zijn).

Dit rapport moet blijkens het van toepassing verklaarde artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet worden opgesteld en uitgebracht door een daartoe door de beroepsorganisatie gekwalificeerd geacht orgaan. Per beroepsorganisatie zal bekeken moeten worden welk orgaan geacht wordt het meest geëquipeerd te zijn om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en (ten behoeve van de betrokken bewindspersoon) een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van een zogenoemde tussentijdse beoordeling (zie het van toepassing zijnde artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet).

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden. Het rapport is namelijk van belang voor de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden (zie artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG, in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet). Het geeft de bewindspersoon de informatie die

essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport van belang om te kunnen beoordelen of hij aanleiding ziet tot een «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie daaromtrent verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, derde lid, (nieuw) van de Algemene wet

Het van toepassing verklaarde artikel 30g, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bepaalt in de eerste plaats dat relevante ontwikkelingen in het rapport dienen te worden vervat die zich ten aanzien van het betreffende beroep met een wettelijk erkende specialistentitel hebben voorgedaan sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling waarop het rapport ziet, en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van die bepaling.
Welke ontwikkelingen relevant zijn of kunnen zijn ten aanzien van het betreffende beroep met een wettelijke erkende specialistentitel, is op voorhand moeilijk nader te omschrijven – ook de richtsnoeren van de Europese Commissie bieden vooralsnog geen volledige duidelijkheid. Per beroepsgroep kunnen immers verschillende ontwikkelingen spelen, en dergelijke ontwikkelingen kunnen, als ze zich ook in een andere beroepsgroep zouden voordoen, een verschillende (mate van) impact hebben per beroepsgroep. Er zal dus per geval goed gekeken moeten worden naar de voor de betreffende beroepsgroep en het betreffende type bepaling relevante ontwikkelingen. In ieder geval kan gedacht worden aan:

– wijzigingen in andere nationale of internationale, algemene of specifieke regelgeving die invloed hebben op de dienstverlening door een beroepsbeoefenaar met een wettelijke erkende specialistentitel of die anderszins het werkgebied van de betreffende beroepsbeoefenaar raken;
– ontwikkelingen in jurisprudentie van Europese en nationale rechtsprekende instanties;
– een door enig orgaan van de organisatie, bedoeld in artikel 14, tweede lid, ontvangen klacht van een belanghebbende die direct of indirect betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid en evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepaling;
– een door enig orgaan van de organisatie, bedoeld in artikel 14, tweede lid, ontvangen concreet en deugdelijk gemotiveerd verzoek van een of meer belanghebbenden tot het verrichten van een periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van een reeds in werking zijnde beperkende bepalingen; en
– relevante ontwikkelingen in de markt, waaronder (in relatie tot het beroep van de betreffende beroepsbeoefenaar met een wettelijke erkende specialistentitel) eventuele innovatieve technieken of toe- of afname in de vraag naar de dienstverlening door de betreffende beroepsbeoefenaar met een wettelijk erkende specialistentitel.

Bekeken zal moeten worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepaling. Steeds zal dus nagegaan moeten worden of er een of meer relevante «ontwikkelingen» zijn die maken dat een destijds vastgestelde beperkende bepaling vanwege de nieuwe ontwikkelingen alsnog is gaan knellen in de praktijk en onevenredig is geworden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dan maken dat het onverkort handhaven van de ingevoerde vereisten niet (meer) gerechtvaardigd en evenredig is.

Ingevolge artikel 30g, derde lid, onderdeel b, van de Algemene wet dient het rapport ook een inschatting te bevatten omtrent de evenredigheid van de beperkende bepalingen die eerder zijn vastgesteld. Deze inschatting dient dan gebaseerd te zijn op de bevindingen in het rapport omtrent de relevante ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep met een wettelijke erkende. Het gaat hier in feite om een voorlopige inschatting omtrent de evenredigheid, op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen.

Tot slot dient het rapport ingevolge het van toepassing verklaarde artikel 30g, tweede lid, onderdeel c, van de Algemene wet gemotiveerd te worden aangegeven of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig het zesde lid van artikel 30g van de Algemene wet (zie de betreffende artikelsgewijze toelichting verderop).

Het voorgaande betekent ten aanzien van de inhoud van een rapport in de praktijk dat een rapport in een rapportagejaar in ieder geval altijd de relevante ontwikkelingen dient beschrijven die er op dat moment zoal zijn ten aanzien van het betreffende gereglementeerde beroep. Als die er op dat moment niet zijn, dan is dát eenvoudigweg hetgeen in het rapport wordt vermeld, en kan ten aanzien van de bepalingen waarop die rapportage ziet, ook worden volstaan met een opmerking dat er, gelet op het ontbreken van relevante ontwikkelingen voor de beroepsgroep, geen gronden zijn om aan te nemen dat de bepalingen niet langer evenredig zouden zijn. Ingeval er wél relevante ontwikkelingen zijn, dan zullen deze in het rapport moeten worden beschreven, en moet vervolgens bekeken moet worden of een of meer van die ontwikkelingen relevant (kunnen) zijn voor de oude bepalingen of voor de dan eventueel in werking getreden nieuwe bepalingen die volgens artikel 14, zevende lid, in samenhang met artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet óók in dit rapportagejaar moeten worden meegenomen. In het rapport dient dan per bepaling te worden aangegeven of de gesignaleerde ontwikkelingen al dan niet gevolgen hebben ten aanzien van de evenredigheid van die oude en eventuele nieuwe bepalingen.

Zoals hierboven toegelicht, kan in dit laatste voorbeeld die duiding vermoedelijk beknopt zijn omdat die nieuwe bepaling vrij kort na inwerkingtreding van de wet in werking is getreden; de kans is immers vrij klein te achten dat zich zo kort na inwerkingtreding van een beperkende bepaling alweer nieuwe ontwikkelingen voordoen die niet al in het kader van de totstandkoming bij de evenredigheidsbeoordeling van de betreffende bepaling zijn betrokken. De in het rapport weer te geven duiding van de gevolgen van de gesignaleerde ontwikkelingen per bepaling kan derhalve verschillend zijn qua inhoud en omvang. Tot slot dient in het rapport per bepaling nog te worden aangegeven of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, gelet op de eventueel gesignaleerde ontwikkelingen en de duiding van de gevolgen van die ontwikkelingen ten aanzien van de evenredigheid van de betreffende bepaling.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet

Het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet, ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden.
Uit artikel 30g, vierde lid, onderdeel a, volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de *eerste evenredigheidsbeoordeling* ten aanzien van de «oude», al vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten drie jaar nadat voor het eerst een rapportage is uitgebracht ten aanzien van deze

beperkende bepalingen (zie het artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet en de toelichting daarop: dat eerste rapportagemoment ligt in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn). Dat beoordelingsmoment valt dan samen met het tweede rapportagemoment (dat ingevolge dat tweede lid immers ook drie jaar na dat eerste rapportagemoment valt). Op deze manier kan de betrokken bewindspersoon beide rapporten omtrent de ontwikkelingen tot dan toe gebruiken om de evenredigheidsbeoordeling te verrichten.

Door het eerste moment waarop de evenredigheidsbeoordeling plaatsvindt niet pas zes jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingswet te laten plaatsvinden, wordt geborgd dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze wijzigingswet een gedegen evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen kan plaatsvinden. Dit is temeer van belang, nu ten aanzien van deze bepalingen waarschijnlijk geen ex ante evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, in samenhang met artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zal hebben plaatsgevonden, omdat de wettelijke verplichting daartoe nog niet bestond.

Vervolgens dient in beginsel telkens in het zesde kalenderjaar (gerekend vanaf het eerste periodieke beoordelingsmoment) een periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden verricht[263], steeds op basis van (in ieder geval) de tot dan toe beschikbare rapporten. Uiteraard mag de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 14, veertiende lid (hernummerd), van de Wet BIG ook om (nadere) inlichtingen vragen.

Benadrukt zij overigens dat ook als in het meest recente rapport dat beschikbaar is, de inschatting is dat er géén evenredigheidsbeoordeling hoeft plaats te vinden, dan tóch de periodieke evenredigheidsbeoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft nu immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[264]. Voor een toelichting op deze systematiek en de keuze voor een periode van zes jaar wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet iedere zes jaar moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dan dus ingeval van een periodieke evenredigheidsbeoordeling rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich intussen hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel.

---

[263] Met dien verstande dat het achtste lid van artikel 30g van de Algemene wet daarop nog een uitzondering maakt – zie het artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

[264] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

Van die periodieke evenredigheidsbeoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet), waaruit blijkt of de vastgestelde beperkende bepaling na de zes jaar die verstreken zijn, naar het oordeel van de verantwoordelijke bewindspersoon nog steeds evenredig is (onderdeel b, onder 1°). Ook moet daaruit blijken wat de redenen zijn waarom de beoordeelde bepaling al dan niet gerechtvaardigd en evenredig wordt geacht, hetgeen door de betrokken bewindspersoon met kwalitatieve en, indien mogelijk en relevant, kwantitatieve elementen moet worden onderbouwd (onderdeel b, onder 2°). Die eis volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn en een redelijke uitleg van die bepaling impliceert dat die eis niet enkel heeft te gelden ten aanzien van de ex ante evenredigheidsbeoordeling, maar evenzeer ten aanzien van de periodieke evenredigheidbeoordeling en de verderop te bespreken tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. Het begrip «verslag» onderstreept nog eens dat niet volstaan kan worden met enkel de conclusie of de bepalingen al dan niet nog evenredig zijn. In het verslag moet tot uitdrukking worden gebracht welke factoren bij de ex ante evenredigheidsbeoordeling ofwel periodieke evenredigheidsbeoordeling zijn meegewogen en in welke zin, en op welke wijze deze dan tot de betreffende conclusie omtrent de evenredigheid hebben geleid.

De verantwoordelijke bewindspersoon neemt in dat verslag ook een advies op omtrent het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling zou moeten hebben (artikel 30g, vierde lid, onderdeel c, van de Algemene wet). Dit betekent dat indien de verantwoordelijke bewindspersoon bijvoorbeeld meent dat een onevenredig geachte bepaling geheel geschrapt of gewijzigd moeten worden, dit in het advies ook als zodanig wordt verwoord. Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon om te bepalen hoe specifiek het advies zal zijn of kan zijn en wat dat advies precies inhoudt – daar zijn geen specifieke parameters voor gesteld, zodat de betrokken bewindspersoon het advies geheel kan toespitsen op het voorliggende geval.

Van dit advies mag in beginsel niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd (zie verder artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, zevende lid, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop). Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen in het kader van een evenredigheidsbeoordeling niet al te eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven, omdat dit het risico in zich zou bergen dat in strijd met doel en strekking van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt gehandeld.

Het verslag met het advies moet (in ieder geval) aan het orgaan van de betreffende beroepsorganisatie worden gezonden dat de beperkende ontwerpregelgeving waarop het verslag ziet, heeft vastgesteld. Als het daarbij gaat om beperkende regelgeving in de zin van artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Wet BIG, dan zal het orgaan dat deze regelgeving *heeft vastgesteld*, ook het orgaan binnen de organisatie zijn dat deze regelgeving *heeft opgesteld*[265]. Het binnen de organisatie daartoe bevoegde orgaan kan vervolgens, indien het verslag daartoe aanleiding geeft en er geen wens is tot afwijking van het advies (zie het zevende lid van artikel 30g van de Algemene wet dat ingevolge artikel 14, zevende lid,

[265] Zie omtrent dergelijke organen van die organisaties in de zin van artikel 14, tweede lid, van de Wet BIG, ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet.

van de Wet BIG van toepassing is), aan de slag om tot een nieuwe bepaling of tot een wijzigingsbepaling komen.

Indien uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) (of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn ziet), eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt *gewijzigd* (overeenkomstig het advies, maar ook indien het bevoegde orgaan van de betreffende beroepsorganisatie hiertoe zelfstandig om welke redenen ook besluit), wordt er regelgeving tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling is artikel 14, waaronder het vierde en zesde lid, van de Wet BIG van toepassing (voor zover deze wijzigingsbepaling dan nog steeds een beperking omvat van de toegang tot of de uitoefening van het betreffende beroep met een erkende specialistentitel; als dat niet het geval is, hoeft deze niet (meer) gemonitord en periodiek beoordeeld te worden). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling door de verantwoordelijke bewindspersoon dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een periodieke evenredigheidsbeoordeling van de «oorspronkelijke» bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling kan vergemakkelijken, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de periodieke beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Indien die ontwerpwijzigingsbepaling uiteindelijk wordt goedgekeurd en wordt vastgesteld, dient het eerstvolgende moment voor een (monitoringsrapportage en) periodieke evenredigheidsbeoordeling te worden vastgesteld aan de hand van artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, (tweede en) vierde lid, van de Algemene wet. Op die voet begint dan een «nieuwe» cyclus voor de (monitoring en de) periodieke evenredigheidsbeoordeling voor die gewijzigde bepaling (althans zal een nieuw «aansluitingsmoment» op de cyclus gaan gelden).

Het vertrekpunt moet zijn dat Nederlandse beroepsreglementering evenredig is. Het is dus goed mogelijk dat de uitkomst van een periodieke evenredigheidsbeoordeling is dat er geen onevenredigheid wordt vastgesteld. Indien vanuit de betreffende beroepsorganisatie zelf ook geen reden wordt gezien om tot wijziging van deze beperkende bepaling over te gaan, blijft deze beperkende bepaling ongewijzigd in stand, en wordt deze conform de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus die voortvloeit uit artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, (tweede en) vierde lid, van de Algemene wet verder gemonitord en periodiek beoordeeld op evenredigheid.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling. Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep met een wettelijk erkende specialistentitel die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit anderszins raakt aan die evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het van toepassing zijnde artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan, en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het van toepassing zijnde artikel 30g, tweede (en derde) lid, van de Algemene wet ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Ook een dergelijke onverwijlde evenredigheidsbeoordeling valt dus in de cyclus van vaste rapportagejaren.

Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling (als bedoeld in het vierde lid) in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen

«Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling».
Overigens wordt de kans dat er dusdanig ingrijpende, en kennelijk ook al in de praktijk merkbare ontwikkelingen zijn dat een tussentijdse beoordeling noodzakelijk zou zijn, relatief klein geacht. Niet voor niets wordt wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling een cyclus van eens in de zes jaar gehanteerd, omdat, zoals ook in 3.5 van het algemeen deel al is toegelicht, het veelal een dergelijk aantal jaren nodig heeft voordat het effect van een bepaalde beperkende bepaling daadwerkelijk «geland», uitgekristalliseerd en merkbaar is, en ook mogelijke nieuwe ontwikkelingen die na de vaststelling van een beperkende bepalingen zijn ingezet, zich in de praktijk gaan aftekenen en tot merkbare effecten leiden. Maar voor de (bijzondere) gevallen waarin er wel degelijk sprake is van dusdanige ontwikkelingen dat *binnen* een termijn van zes jaar al naar voren komt dat de evenredigheid van een eerder vastgestelde beperkende bepaling onder druk staat of is komen te staan, omvat dit zesde lid een verplichting tot een onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

De inschatting die in het rapport wordt gemaakt omtrent de evenredigheid van de bestaande bepalingen, in het licht van de ontwikkelingen, geeft de verantwoordelijke bewindspersoon houvast bij het bepalen of een dergelijke «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling nodig is, al blijft het uiteindelijke oordeel daaromtrent aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Indien in voorkomend geval een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is gebleken, ontslaat die niet van de verplichting om dan ook de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling van eens in de zes jaar te verrichten. Zie echter over het moment waarop die eerstvolgende periodieke evenredigheidsbeoordeling dan moet plaatsvinden, uitdrukkelijk het in artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop.

De opzet van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet is in feite gelijk aan de opzet van de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling[266].

Op basis van de beschikbare rapporten omtrent de betreffende vastgestelde bepalingen[267], en dan in het bijzonder het laatste rapport dat de directe aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, wordt de evenredigheidsbeoordeling verricht. Daarbij wordt voor zover relevant rekening gehouden met de elementen vervat in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn en uiteraard met de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en de effecten daarvan. Zie over de beoordeling ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, en de richtsnoeren van de Europese Commissie.

Net als bij de vaste periodieke beoordeling stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een verslag op van de verrichte tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met daarin een advies – steeds met dezelfde elementen

---

[266] Deze periodieke evenredigheidsbeoordeling, bedoeld in artikel 14, achtste lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet, vormt overigens in feite een evenbeeld van de ex ante evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van nieuwe of gewijzigde beperkende bepalingen; vandaar de sterke parallellen tussen enerzijds de in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikelen 30g en 30h, vierde lid, van de Algemene wet, en anderzijds artikel 14, zesde lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet.

[267] Dat kunnen ook meerdere rapporten zijn over de loop der jaren, omdat immers om de drie jaar een dergelijk rapport moet worden vastgesteld.

als beschreven in het vierde lid (zie voor de inhoud van het verslag met het advies artikel 30g, vierde lid, onderdelen b en c, van de Algemene wet). Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering aan het slot van artikel 30g, zesde lid, onderdeel b, van de Algemene wet. De uitkomst van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling wordt, net als het geval is bij de vaste periodieke evenredigheidsbeoordeling, gedeeld met de betrokken organisatie (het orgaan van de organisatie dat de beperkende bepaling waarop het verslag met het advies ziet, heeft vastgesteld), waarna het orgaan bevoegd tot het opstellen van dergelijke regelgeving aan de slag kan met het opstellen van wijzigingsregelgeving, indien het verslag met daarin het advies daartoe aanleiding geeft[268].

Indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk onevenredig wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat, en de betreffende bepaling overeenkomstig het advies wordt geschrapt (vervalt) of dusdanig wordt gewijzigd dat geen sprake meer is van een beperkende bepaling waarop de Proportionaliteitsrichtlijn van toepassing is, eindigt daarmee de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien deze beperkende bepaling wordt gewijzigd (overeenkomstig het advies van de betrokken bewindspersoon, maar ook indien het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie hiertoe om welke andere redenen ook besluit), wordt er regelgeving tot stand gebracht tot wijziging van die bepaling. Ten aanzien van die wijzigingsbepaling dient ingevolge artikel 14 van de Wet BIG onder meer een ex ante evenredigheidsbeoordeling plaats te vinden (zie het zesde lid, in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, subonderdelen 1° tot en met 3°, van de Algemene wet), indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van dat artikel.
Zie hieromtrent ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet (betreffende de periodieke evenredigheidsbeoordeling) – de situatie is immers vergelijkbaar; zowel uit een periodieke evenredigheidsbeoordeling als uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling kan de noodzaak voortkomen tot wijziging van een beperkende bepaling, ten aanzien van welke op te stellen wijzigingsbepaling vervolgens een ex ante evenredigheidsbeoordeling moet worden verricht.

Overigens kan de uitkomst van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar aanleiding van een monitoringsrapport ook nog steeds zijn dat er alsnog *geen onevenredigheid* wordt vastgesteld, ook al bevatte het rapport wel indicaties daartoe. Wel is het van belang om dan duidelijk in het verslag van de beoordeling aan te geven waarom er ondanks de «rode vlaggen» die in het rapport gesignaleerd zijn (en die dus aanleiding gaven om die tussentijdse beoordeling te laten plaatsvinden), er op basis van de evenredigheidsbeoordeling alsnog géén sprake bleek te zijn van onevenredigheid.

Dat geldt ook in het omgekeerde geval: indien er naar de in het rapport beschreven inschatting *geen* aanleiding is tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, en de verantwoordelijke bewindspersoon, die deze rapporten ook steeds toegezonden krijgt, dit in

[268] Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet, al is genoemd, kan het (in ieder geval) ten aanzien van regelgeving in de zin van artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Wet BIG zo zijn dat het orgaan dat die regelgeving opstelt en het orgaan dat die regelgeving vaststelt, een en het zelfde orgaan zijn (dan veelal het «College» genoemd).

een uitzonderlijk geval om enige reden toch anders ziet, kan deze bewindspersoon alsnog een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling verrichten. Ook in dat geval is het van belang dat in het verslag duidelijk wordt gemaakt waarom de betrokken bewindspersoon alsnog tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling is overgegaan en, indien de uitkomst dan ook nog zou zijn dat er sprake is van onevenredigheid, hoe tot die uitkomst is gekomen, in het licht ook van het rapport waarin werd ingeschat dat er geen aanleiding was tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, zevende lid, van de Algemene wet

Op grond van het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, vierde lid, onderdeel c, van de Algemene wet en de artikelsgewijze toelichting daarop, is afwijking van het advies van dat de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft gegeven, in beginsel niet toegestaan, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het namelijk van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld[269]; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven.
Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Uiteraard kan het opstellen van een concept voor de motivering tot afwijking in de praktijk door een ander orgaan plaatsvinden dan het uiteindelijke vaststellende orgaan van een, mits het in dat geval uiteindelijk dat vaststellende orgaan zelf is dat beslist omtrent het hanteren van de betreffende motivering tot afwijking. Dat is immers het bevoegde orgaan tot vaststelling van nieuwe of wijzigingsregelgeving. Daartoe hoort redelijkerwijs dan ook de bevoegdheid om te beslissen of er, in afwijking van een advies van de bewindspersoon, al dan niet wijzigingen in een die regelgeving worden aangebracht.

Het vereiste van een deugdelijke motivering impliceert dat dus niet volstaan kan worden met de enkele opmerking dat de analyse van de bewindspersoon anders wordt gewaardeerd of dat er bijvoorbeeld onjuiste aannames in zouden zitten. Het orgaan van de betreffende organisatie dat de beperkende bepaling heeft vastgesteld waarop het advies van de bewindspersoon ziet, zal langs de lijnen van de door de bewindspersoon verrichte beoordeling moeten bespreken op welke punten dit orgaan het oneens is met de bewindspersoon en om welke redenen dat het geval is.

Die motivering tot afwijking moet voldoende kenbaar worden gemaakt. Om die kenbaarheid te borgen, wordt in dit zevende lid onderscheid gemaakt tussen twee situaties, en hangt het af van de situatie *waar* de motivering tot afwijking van het advies moet worden opgenomen. Het zevende lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat (het tot vaststelling van regelgeving bevoegde orgaan van) een organisatie wenst af te wijken van een advies van de bewindspersoon dat strekt tot wijziging of schrapping van een of meer vastgestelde beperkende bepalingen. In dat geval wenst (dat orgaan van de) betreffende organisatie de bestaande beperkende bepaling kennelijk onverkort in stand te laten, en zal het ook binnen de organisatie dus niet aansporen tot het ontwerpen van een wijzigingsverordening om gehoor te geven aan het advies. In dat geval kan de motivering

[269] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.3 (Objectiviteit en onafhankelijkheid van de beoordeling), p. 12.

nergens anders in worden opgenomen dan in een separaat document, in dit geval een schriftelijke reactie op het advies van de bewindspersoon. In die schriftelijke reactie zal uiteen moeten worden gezet dat en om welke redenen (dat orgaan van de) betreffende organisatie afwijking van het advies noodzakelijk of wenselijk acht. De schriftelijke reactie, met daarin de motivering tot afwijking van het advies, wordt vastgesteld door (het orgaan van de) betreffende organisatie (dat) die de betreffende beperkende bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld. Ingevolge het hier verderop toegelichte negende lid, moet die schriftelijke reactie binnen een redelijke termijn aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

In ultimo is het dan aan de bewindspersoon om, mede in het licht van de verstrekte motivering tot afwijking van het advies, te beoordelen of de ongewijzigd gelaten beperkende bepaling alsnog in stand kan blijven, of dat de bewindspersoon aanleiding ziet om diens bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in te zetten (zie artikel 14, elfde lid (nieuw), van de Wet BIG en de artikelsgewijze toelichting daarop).

Het via de Wet BIG van toepassing verklaarde zevende lid, onderdeel b, van artikel 30g van de Algemene wet ziet op de situatie dat er een advies ligt (zoals een advies tot het wijzigen van een bepaling op een specifieke, door de bewindspersoon voorgestelde manier), en dat (het daartoe bevoegde orgaan van) de betreffende organisatie afwijkt van dat advies door weliswaar een voorstel voor een wijzigingsregeling tot stand te laten brengen (anders dan in de situatie in onderdeel a), maar daarbij een *andersoortige wijziging* van de bepaling door te voeren dan in dat geval door de bewindspersoon was geadviseerd[270]. In dat geval zal de motivering voor de van het advies afwijkende vormgeving van de wijziging in de toelichting bij die (ontwerp)wijzigingsregeling moeten worden opgenomen.

De bewindspersoon kan vervolgens in het kader van de besluitvorming omtrent instemming met de voorgestelde wijziging van de beperkende bepaling (en de ex ante evenredigheidsbeoordeling die in dat verband plaatsvindt) bepalen of hij zich kan vinden in de voorgestelde wijzigingsbepaling(en) vanuit de betreffende organisatie, en in de onderbouwing daarbij die in de toelichting is opgenomen; daarin zal dan ook tot uitdrukking moeten worden gebracht waarom die voorgestelde wijzigingsbepaling(en) volgens de betreffende organisatie de voorkeur verdient boven een wijziging zoals die de bewindspersoon eerder in het kader van een periodieke of tussentijdse beoordeling van de tot dan toe bestaande beperkende bepaling had geadviseerd. Indien de bewindspersoon instemt met de voorgestelde wijzigingsbepaling, zal de gewijzigde bepaling worden gepubliceerd. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet ook is aangegeven, ligt het voor de hand dat dan ook de toelichting daarop

[270] Opgemerkt wordt dat het overigens niet altijd zo zal zijn dat een bewindspersoon in diens advies tot wijziging van een bepaling heel specifiek zal voorschrijven hoe een bepaling gewijzigd zou moeten worden; niet valt uit te sluiten dat de bewindspersoon in het advies enkel iets aangeeft met de strekking dat een bepaling gewijzigd moet worden met inachtneming van de redenen die zijn gegeven voor diens oordeel dat een wijziging nodig zou zijn, zonder heel concreet te bepalen welke formuleringen van de beperkende bepaling wellicht geschrapt zouden moeten worden of door welke formulering een en ander vervangen zou moeten worden. Per geval zal in ieder geval steeds beoordeeld moeten worden of hetgeen de beroepsorganisatie doet of juist niet doet naar aanleiding van een advies van de bewindspersoon, een afwijking vormt van dat advies. Daarbij is de wijze waarop de bewindspersoon dat advies heeft geformuleerd, mede van belang. Indien de conclusie is dat sprake is van een afwijking van het advies, zal die afwijking gemotiveerd moeten worden.

wordt gepubliceerd. Op die manier wordt die motivering tot afwijking, als onderdeel van de toelichting als geheel, ook publiekelijk kenbaar.

Ook in het volgende geval zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsregeling. Het gaat hierbij om het geval dat de bewindspersoon na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling vaststelt dat er géén onevenredigheid is en dat de bepalingen, wat de bewindspersoon betreft, onverkort in stand kunnen blijven, maar waarbij (het orgaan van) de betreffende organisatie die de bepaling waarop het advies ziet, heeft vastgesteld, dat zelf toch anders ziet en alsnog (in afwijking dus van het advies) besluit om toch een wijziging van de betreffende bepaling tot stand te laten brengen (bijvoorbeeld om de eventueel volgens de organisatie zelf tóch aanwezige onevenredigheid weg te nemen). Ook dan zal de motivering tot afwijking van het advies om de bepalingen in stand te laten, opgenomen moeten worden in de toelichting op de wijzigingsregeling die in dat kader dan tot stand wordt gebracht. Zoals aangegeven, ligt het voor de hand dat die toelichting wordt gepubliceerd (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, vierde lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet). Op die manier wordt die motivering tot afwijking publiekelijk kenbaar.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet

Het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid van datzelfde artikel, het eerstvolgende moment is waarop de vaste zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.

Daarbij wordt benadrukt dat niet alleen het feit *dat* een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling *heeft plaatsgevonden* ten aanzien van deze «oude bepalingen», maar ook de *uitkomst* van een dergelijke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling bepalend is voor het eerstvolgende moment waarop deze zesjaarlijkse periodieke beoordeling plaatsvindt.

Indien uit de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling namelijk naar voren komt dat de beoordeelde bepaling, ondanks de in het monitoringsrapport gesignaleerde «rode vlaggen» omtrent de evenredigheid van een beperkende bepaling, alsnog evenredig is, kan deze bepaling onverkort in stand blijven. Er is immer geen sprake van een geconstateerde onevenredigheid die door wijziging of schrapping van de bepaling weggenomen moet worden.

Normaliter, op grond van de cyclus van periodieke evenredigheidsbeoordelingen, zoals die ingevolge (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet is gaan lopen (met als startpunt van de cyclus het derde kalenderjaar nadat het eerste rapport is uitgebracht), zou de eerstvolgende periodieke beoordeling al in het derde kalenderjaar na deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden. Dat wordt niet wenselijk en niet opportuun geacht, omdat al relatief kort vóór dat moment een evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (namelijk een tussentijdse). Daarom vindt in een *dergelijk* geval, waarin een tussentijdse beoordeling heeft plaatsgevonden met als uitkomst dat de bepaling (toch) *evenredig* moet worden geacht (ondanks het monitoringsrapport), de eerstvolgende

periodieke beoordeling plaats – in afwijking van het vierde lid, aanhef – *in het zesde kalenderjaar nadat het rapport is uitgebracht dat aanleiding heeft gevormd tot deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling* (artikel 30g, achtste lid, onderdeel a, van de Algemene wet). Het achtste lid, onderdeel b, maakt duidelijk dat vervolgens (dus gerekend vanaf dat eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment na die onverwijlde tussentijdse beoordeling), de periodieke evenredigheidsbeoordeling telkens weer plaatsvindt in het volgende zesde kalenderjaar (overeenkomstig het vierde lid, wat betreft dat «ritme» van zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordelingen). De eerstvolgende periodieke beoordeling schuift met andere woorden wat verder naar achteren in de cyclus; die vindt dus niet al drie jaar na deze tussentijdse beoordeling plaats, zoals uit het oorspronkelijke ritme in de cyclus volgde voor deze bepaling, maar pas zes jaar nadat rapportagejaar waarin het rapport uitkwam dat aanleiding vormde voor de tussentijdse beoordeling[271].

De ratio hierachter is dat indien naar aanleiding van een monitoringsrapport een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden (die qua opzet en omvang ook gelijk is aan de periodieke evenredigheidsbeoordeling), er geen noodzaak lijkt te zijn om drie jaar later (hetgeen volgens de oorspronkelijke zesjaarlijkse cyclus het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment zou zijn) opnieuw een evenredigheidsbeoordeling te doen; er is immers net drie jaar daarvoor al een feitelijk vergelijkbare evenredigheidsbeoordeling verricht. Het is logischer om dan het periodieke beoordelingsmoment weer met zes jaar op te schuiven. Wel zal in het derde kalenderjaar na de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling volgens de cyclus weer een rapport moeten worden uitgebracht over mogelijke ontwikkelingen; indien dat rapport daartoe aanleiding geeft, zal opnieuw een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling plaatsvinden, al lijkt die kans daarop klein omdat relatief kort daarvoor dan al een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden waarbij de toen meest recente ontwikkelingen al zijn meegewogen in de beoordeling.

Dat het zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment in geval van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling «opschuift» met zes jaar, gerekend vanaf het rapport dat aanleiding gaf tot het verrichten van deze tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geldt ook als bijvoorbeeld naar aanleiding van een *nieuw* monitoringsrapport ten aanzien van de eerder al beoordeelde, maar toch evenredig gevonden bepaling *opnieuw* een tussentijdse evenredigheidbeoordeling vereist blijkt en de betreffende bepaling *opnieuw alsnog evenredig* wordt geacht en in stand blijft. Met andere woorden: elke tussentijdse evenredigheidsbeoordeling leidt tot een verschuiving naar achteren in de tijd van het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment, binnen de cyclus met de vaste jaren waarin in ieder geval een rapport moet worden uitgebracht. (Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG, in samenhang met) artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet maakt derhalve dat elke tussentijdse evenredigheidsbeoor-

[271] Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om die termijn te laten starten vanaf het moment dat de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als zodanig is of wordt uitgevoerd. Dit omdat het denkbaar is dat het rapport bijvoorbeeld aan het eind van een kalenderjaar wordt uitgebracht, en de daarop gebaseerde tussentijdse beoordeling feitelijk pas in het begin van het daarop volgende jaar wordt verricht. Als vervolgens dát moment Van die beoordeling bepalend zou worden voor het vervolg van de zesjaarlijkse cyclus, gaat die cyclus ten aanzien van die beperkende bepaling uit de pas lopen van de cyclus die op grond van het tweede lid tot stand is gebracht ten aanzien van alle overige bepalingen. Dit kan tot onnodige uitvoeringslasten en -risico's leiden. Het overzicht van wanneer welke actie moet plaatsvinden (uitbrengen monitoringsrapport, verrichten periodieke evenredigheidsbeoordeling) en ten aanzien van welke bepaling, zou daarmee immers ondermijnd worden.

deling in feite leidt tot een nieuw startpunt binnen de cyclus voor het bepalen van het volgende zesjaarlijkse periodieke beoordelingsmoment.

Een voorbeeld om dit toe te lichten: stel dat 2028, 2031, 2034 en zo verder vaste rapportagejaren vormen in de cyclus, en dat ten aanzien van een specifieke beperkende bepaling, die bijvoorbeeld op 1 juli 2029 in werking is getreden, voor het eerst in 2031 een rapport moet worden uitgebracht. Dat betekent dat de eerstvolgende rapportagejaren voor die bepaling 2034, 2037, 2040, 2043, 2046, 2049 en zo verder zijn (elke drie jaar). Zoals hierboven toegelicht, vindt eens in de zes jaar een vaste periodieke beoordeling plaats, ook als een rapport geen concrete aanleiding vormt voor een beoordeling. In dit voorbeeld dient ten aanzien van deze specifieke bepaling in het jaar 2037 (het zesde kalenderjaar na 2031 als eerste rapportagejaar) de eerste periodieke beoordeling plaats te vinden, en vervolgens in 2043, 2049 en zo verder (elke zes jaar). Maar het kan zijn dat bijvoorbeeld het rapport dat binnen de cyclus in rapportagejaar 2040 wordt uitgebracht, aanleiding geeft tot een onverwijlde tussentijdse beoordeling van die bepaling. Als uit deze beoordeling volgt dat er alsnog géén onevenredigheid is en de bepaling kan blijven zoals die was, zou eigenlijk in het volgende moment in de cyclus, dus in het jaar 2043, de vaste zesjaarlijkse periodieke beoordeling alweer moeten plaatsvinden. Dat wordt, zoals hierboven toegelicht, onwenselijk geacht. Daarom volgt uit het wetsvoorstel dat niet in 2043 de eerstvolgende vaste periodieke beoordeling moet plaatsvinden, maar in 2046 (zes jaar na 2040, het jaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot de tussentijdse beoordeling), en vervolgens telkens weer in het in het volgende zesde kalenderjaar. Dit brengt ten aanzien van de bepaling in het voorbeeld mee, dat 2043, dat volgens de cyclus hoe dan ook een rapportagejaar is maar aanvankelijk ook een jaar zou zijn waarin een periodieke beoordeling zou plaatsvinden, nu nog enkel een rapportagejaar is voor deze bepaling; er hoeft zoals toegelicht dan niet ook een periodieke beoordeling te worden verricht. Dat is pas het geval in het daaropvolgende rapportagejaar van 2046, en daarna telkens in het volgende zesde kalenderjaar. Dit tot er in voorkomend geval opnieuw een tussentijdse beoordeling moet plaatsvinden ten aanzien van de betreffende bepaling; dan leidt dit achtste lid er opnieuw toe dat de eerstvolgende periodieke evenredigheidbeoordeling «opschuift» in de tijd. De zesjaarstermijn van het vierde lid gaat dan weer lopen vanaf het kalenderjaar waarin het rapport is uitgebracht dat aanleiding gaf tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling.

Benadrukt zij echter dat de situatie iets anders is, indien uit een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling naar voren komt dat de beoordeelde beperkende bepaling daadwerkelijk *onevenredig* wordt geacht, zoals op basis van het monitoringsrapport ook werd ingeschat. In dat geval dient de betreffende bepaling, afhankelijk van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon, ofwel te worden gewijzigd, ofwel te worden geschrapt (tenzij (het daartoe bevoegde orgaan van) de betreffende organisatie besluit om gemotiveerd af te wijken van het advies; zie het zevende lid). Indien de bepaling wordt geschrapt, valt deze in die toekomst niet meer te monitoren, dus daarmee eindigt de gehele monitorings- en periodieke beoordelingscyclus voor die bepaling.

Maar indien geadviseerd wordt om deze bepaling te *wijzigen*, wordt er, indien het advies wordt opgevolgd, een regeling tot wijziging van die bepaling tot stand gebracht.

Op dat moment wordt er dus weer een wijzigingsbepaling tot stand gebracht[272], waarop artikel 14 (waaronder het vierde en zesde lid) van de Wet BIG van toepassing is (in samenhang met de in die leden van toepassing bepaalde artikelen van de Algemene wet). Dit betekent onder meer dat een ex ante evenredigheidsbeoordeling dient plaats te vinden indien de wijzigingsbepaling een beperkende bepaling is in de zin van die artikelen.

Overigens is het dan uiteraard goed om in het betreffende advies voortvloeiend uit die ex ante evenredigheidsbeoordeling duidelijk te maken wat de aanleiding was tot wijziging van de betreffende bepaling (namelijk een eerdere tussentijdse evenredigheidsbeoordeling van de oorspronkelijke bepaling). Het is denkbaar dat deze «voorgeschiedenis» van de ontwerpwijzigingsbepaling ook invloed heeft op de omvang en intensiteit van de ex ante evenredigheidsbeoordeling zelf, in die zin dat het de ex ante evenredigheidsbeoordeling enigszins vergemakkelijkt, doordat uiteindelijk vooral nagegaan moet worden of door middel van de ontwerpwijzigingsbepaling de onevenredigheid die bij de tussentijdse beoordeling van de oorspronkelijke beperkende bepaling was geconstateerd, wordt weggenomen.

Aangezien die wijzigingsbepaling dan ná de inwerkingtreding van deze wijzigingswet tot stand wordt gebracht, is dit in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g van de Algemene wet (betreffende monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van «oude bepalingen») daarop niet meer van toepassing, maar het eveneens van toepassing verklaarde artikel 30h van de Algemene wet. Op basis van dat artikel 30h van de Algemene wet geldt weer een «eigen» monitorings- en periodieke evenredigheidsbeoordelingscyclus, althans die wijzigingsbepaling zal dan opnieuw moeten instromen in de cyclus voor monitoringsrapportage en periodieke evenredigheidsbeoordelingen die geldt voor «nieuwe» bepalingen. Dat nieuwe moment van instromen wordt dan niet bepaald over de band van (artikel 14, zevende lid van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, tweede, vierde lid, van de Algemene wet, maar over de band van (artikel 14, zevende lid van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30h van de Algemene wet. Het eerstvolgende periodieke beoordelingsmoment dient derhalve op grond van dit laatstgenoemde artikel te worden bepaald.

Voor de verdere werking van de monitorings- en periodieke beoordelingscyclus ten aanzien van dergelijke wijzigingsbepalingen of (geheel) nieuwe bepalingen, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h van de Algemene wet, in het bijzonder het tweede, vierde en zesde lid daarvan.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, negende lid, van de Algemene wet

Het via de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, negende lid, van de Algemene wet houdt verband met de situatie bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, van datzelfde artikel 30g van de Algemene wet, waarin het orgaan van de organisatie dat bevoegd is tot vaststelling van de beperkende bepaling waarop het advies van de bewindspersoon ziet, in afwijking van het advies de beperkende bepaling niet wijzigt of schrapt, en

[272] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging in principe vanaf het moment van inwerkingtreding van de wijzigingsbepaling van kracht wordt en dus geen terugwerkende kracht heeft, tenzij de organisatie in voorkomend geval zelf zou besluiten om terugwerkende kracht aan een wijzigingsbepaling te verlenen.

de motivering voor die afwijking in een schriftelijke reactie aan de bewindspersoon opneemt.
Het negende lid bepaalt in dit verband dat als een dergelijke schriftelijke reactie tot stand is gebracht, die schriftelijke reactie naar de betrokken bewindspersoon moet worden verzonden door het orgaan van de beroepsorganisatie dat de betreffende beperkende bepaling heeft opgesteld[273]. De in het negende lid bedoelde toezending van deze schriftelijke reactie aan de betrokken bewindspersoon moet blijkens dit lid plaatsvinden «binnen een redelijke termijn». Het spreekt voor zich dat bij de bepaling van die termijn rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokken bewindspersoon ook voldoende de gelegenheid zou moeten hebben om, indien dat in een uitzonderlijk geval nodig zou zijn, een aanwijzing zou moeten kunnen geven op grond van artikel 14, elfde lid (nieuw), van de Wet BIG (zie ook de artikelsgewijze toelichting daarop). Uit datzelfde artikel volgt dat het geven van een dergelijke aanwijzing niet plaatsvindt dan nadat de betrokken organisatie of het betrokken orgaan door de verantwoordelijke bewindspersoon is gehoord.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, eerste lid, van de Algemene wet

Het in artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30h, eerste lid, van de Algemene wet bepaalt dat artikel 30h van de Algemene wet enkel ziet op (monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van) nieuwe of gewijzigde bepalingen die de toegang tot of de uitoefening beperken van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel die in werking zijn getreden in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijzigingswet. De reikwijdte van dat artikel 30h van de Algemene wet is daarmee toegespitst op «nieuwe» bepalingen; niet op de bepalingen die in werking zijn getreden in de periode vanaf 30 juli 2020 tot aan inwerkingtreding van deze wijzigingswet – daarop ziet het hierboven besproken artikel 30g van de Algemene wet (dat eveneens via artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG van toepassing is verklaard).

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet

Het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30h, tweede lid, van de Algemene wet ziet op de monitoring van de na inwerkingtreding van deze wijzigingswet in werking getreden beperkende bepalingen. In de kern komt het erop neer, evenals onder het hierboven besproken artikel 30g van de Algemene wet, dat eens in de drie jaar een rapport moet worden uitgebracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon omtrent de (eventuele) ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de betreffende vastgestelde beperkende bepaling hebben voorgedaan ten aanzien van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel, en die direct of indirect invloed (kunnen) hebben op de evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen. Voor een toelichting omtrent de achtergrond van deze termijn van drie jaar, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

---

[273] Dit kan in voorkomend geval een ander orgaan zijn dan het orgaan dat de beperkende bepaling formeel heeft vastgesteld (welk vaststellende orgaan ook verantwoordelijk is voor de formele vaststelling van een eventuele schriftelijke reactie waarin de motivering tot afwijking van een advies wordt opgenomen; zie het zevende lid). Voor het geval een beroepsorganisatie een dergelijk onderscheid tussen een opstellend en een vaststellend orgaan kent, wordt om praktische redenen voorgesteld de verzending van de schriftelijke reactie bij het opstellende orgaan te beleggen; dat orgaan zal daar doorgaans het meest geschikte orgaan voor zijn.

Het gaat hier om eenzelfde rapport als bedoeld in artikel 30g, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g van de Algemene wet is bepaald omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Ook het rapport ten aanzien van de «nieuwe» bepalingen, van kracht na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, moet vanuit de betrokken organisatie worden opgesteld en uitgebracht. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet is aangegeven, moet per beroepsorganisatie bekeken worden welk orgaan of onderdeel binnen de organisatie het meest geëquipeerd wordt geacht om de diverse ontwikkelingen in het vizier te krijgen en te houden, een inschatting te kunnen maken van de gevolgen daarvan in relatie tot de eerder vastgestelde beperkende bepalingen en aan de verantwoordelijke bewindspersoon een inschatting mee te geven omtrent de eventuele noodzaak tot het verrichten van de tussentijdse beoordeling (waarop het van toepassing verklaarde artikel 30h, zesde lid, van de Algemene wet ziet).

Wat betreft het moment waarop het eerste monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een vastgestelde beperkende bepaling, wordt in feite aangehaakt op de vaste rapportagecyclus die op grond van (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet tot stand wordt gebracht ten aanzien van de «oude» beperkende bepalingen die al vóór de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden. Op grond van dat artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet (betreffende die «oude bepalingen») wordt, zoals ook is toegelicht, een cyclus tot stand gebracht van een rapportage die eens in de drie jaar plaatsvindt. Deze cyclus start ten aanzien van de «oude bepalingen» in het eerste kalenderjaar waarin sinds de inwerkingtreding van deze wijzigingswet twaalf maanden verstreken zijn. Indien deze wijzigingswet bijvoorbeeld per 1 januari 2027 of per 1 juli 2027 in werking treedt, valt het eerste rapportagemoment voor de oude bepalingen in het jaar 2028; in dat jaar start de rapportagecyclus. Het tweede rapportagemoment valt dan in het jaar 2031 (drie jaar later), het derde in 2034 en zo verder.

Het eerste moment waarop een monitoringsrapport moet worden uitgebracht ten aanzien van een *«nieuwe»* bepaling (een geheel nieuwe of een wijzigingsbepalingen die na de inwerkingtreding van deze wijzigingswet wordt vastgesteld), is – aanhakend op die cyclus voor «oude bepalingen» – op het eerstvolgende vaste rapportagemoment dat (ook) voor oude bepalingen geldt, voor zover dat vaste rapportagemoment althans valt *in het eerstvolgende kalenderjaar* (gerekend vanaf de inwerkingtreding van de betreffende «nieuwe» beperkende bepaling), *waarin ook een monitoringsrapport wordt uitgebracht voor de oude bepalingen*. Na inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepaling moeten dus eerst twaalf maanden verstreken zijn, waarna bekeken moet worden wat dán het eerstvolgende kalenderjaar is waarin (op grond van de cyclus voor oude bepalingen) weer een rapportage moet worden uitgebracht over de oude bepalingen. In dat eerstvolgende kalenderjaar moet dan ook een rapportage worden uitgebracht over die betreffende nieuwe bepaling. Op die manier wordt de nieuwe bepaling «aangehaakt» in de cyclus voor monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling van de oude bepalingen.

Een voorbeeld: indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen (zie toelichting hierboven). De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, 2037 enzovoorts. Indien dan een nieuwe beperkende bepaling op 1 november 2028 in werking is getreden, dan zijn per 1 november 2029 twaalf maanden verstreken. Vanaf dat punt moet worden bekeken wat dan op grond van de oude cyclus het eerstvolgende rapportagejaar is – in het voorbeeld hier is dat 2031. Dan is er dus nog wat tijd tussen de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling (november 2028) en het eerstvolgende rapportagejaar ten aanzien die nieuwe bepaling (2031).

Uiteraard kan dit ook iets «krapper» uitvallen. Dat wordt zichtbaar in een ander voorbeeld: als aangegeven, indien deze wijzigingswet per 1 januari 2027 of 1 juli 2027 in werking treedt, dan geldt 2028 als het eerste jaar waarin de rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van de oude bepalingen. De daarop volgende rapportagejaren in de cyclus zijn dan 2031, 2034, enzovoorts. Indien een nieuwe beperkende bepaling op 1 augustus 2027 in werking treedt, dan zullen per 1 augustus 2028 twaalf maanden zijn verstreken. Op grond van de cyclus voor oude bepalingen is 2028 een rapportagejaar. Dit betekent dat 2028 voor deze nieuwe bepaling dan óók al als rapportagejaar aangemerkt moet worden – het is immers het eerste rapportagejaar dat men tegenkomt in de cyclus, nadat twaalf maanden verstreken zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Uiteraard is de kans dan minimaal dat er überhaupt ontwikkelingen zijn die relevant zouden (kunnen) zijn ten aanzien van deze vrij nieuwe bepaling, laat staan dat als die ontwikkelingen er wel zouden zijn, deze aanleiding zouden kunnen zijn tot een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling. De nieuwe bepaling heeft in het kader van de totstandkoming immers al een ex ante evenredigheidsbeoordeling ondergaan, waarbij de op dat moment aanwezige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen al zullen zijn meegewogen. Dus hoewel het in dit voorbeeld relatief snel is dat er een rapportage moet worden uitgebracht ten aanzien van (ook) deze nieuwe bepaling, wordt benadrukt dat die rapportage ten aanzien van die bepaling dan hoogstwaarschijnlijk niet veel meer zal inhouden dan de constatering dat er ten aanzien van die nieuwe bepalingen geen relevante ontwikkelingen zijn die niet al bij de totstandkoming zijn meegenomen in de afwegingen, of dat eventuele recente ontwikkelingen niet relevant zijn voor deze bepaling (maar hooguit voor andere nieuwe beperkende ten aanzien waarvan in datzelfde jaar een rapportage moet worden uitgebracht).

Zie voor verdere verduidelijking van de cyclus voor rapportage en periodieke evenredigheidsbeoordeling en het «aanhaken» van nieuwe bepalingen daarop figuur 1 en 2 in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Na dat eerste rapportagemoment ten aanzien van de betreffende nieuwe beperkende bepalingen vindt rapportage telkens na drie jaar plaats. Doordat wat betreft het aanvangsmoment wordt aangehaakt op de rapportagecyclus voor de «oude» bepalingen, en in die cyclus ook het ritme van rapportage om de drie jaar geldt, zullen zo ook de *verdere* rapportagemomenten voor de *nieuwe* bepalingen steeds samenvallen met de vaste rapportagemomenten (vaste rapportagejaren) die ook al gelden voor de rapportages ten aanzien van de «oude» bepalingen. Op deze manier wordt geborgd dat ten aanzien van *alle* beperkende bepalingen, ongeacht of het «oude» of «nieuwe» beperkende bepalingen

zijn, een rapportage moet worden uitgebracht op een van de vaste rapportagemomenten in de cyclus die aanvankelijk voor de oude bepalingen is opgezet. De keuze voor dit systeem van rapportage in vaste rapportagejaren, in plaats van een systeem dat gekoppeld is aan de inwerkingtredingsdatum van elke afzonderlijke bepaling, wordt in paragraaf 3.5 van het algemeen deel nader toegelicht.

Het rapport dient aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden. Het rapport is namelijk van belang voor de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de vaste, periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel eens in de zes jaar moet plaatsvinden (zie artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, vierde lid, van de Algemene wet). Het geeft de bewindspersoon de informatie die essentieel is voor een gedegen uitvoering van deze periodieke evenredigheidsbeoordeling. Ook is het rapport van belang om te kunnen beoordelen of hij aanleiding ziet tot een «tussentijdse» evenredigheidsbeoordeling – zie daaromtrent verder de artikelsgewijze toelichting hieronder op artikel 30h, zesde lid, van de Algemene wet.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, derde lid, van de Algemene wet

Het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30h, derde lid, van de Algemene wet bepaalt onder meer dat eventuele nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het betreffende beroep die van invloed kunnen zijn op de evenredigheid van de eerder al vastgestelde bepalingen in een rapport dienen te worden vervat. Het derde lid van artikel 30h, onderdelen b en c, van de Algemene wet ziet op wat er verder in het rapport moet worden opgenomen (een inschatting van de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben op de evenredigheid van beperkende bepalingen, en een duiding of het rapport al dan niet aanleiding geeft tot het verrichten van een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling). Het gaat hier qua inhoud om eenzelfde rapport als bedoeld in het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30g, tweede en derde lid, van de Algemene wet. Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, in samenhang met artikel 30g, tweede en derde lid, van de Algemene wet is aangegeven omtrent de inhoud en strekking van een dergelijk rapport (en ook wat in beginsel onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan), is ook hier van toepassing.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, vierde lid, van de Algemene wet

Artikel 30h, vierde lid, van de Algemene wet (dat via artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG van toepassing is verklaard) ziet op de periodieke evenredigheidsbeoordeling die in beginsel iedere zes jaar moet plaatsvinden ten aanzien van de eerder vastgestelde beperkende bepalingen.

Uit artikel 30h, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon de *eerste* evenredigheidsbeoordeling ten aanzien van de «nieuwe» vastgestelde beperkende bepalingen moet verrichten zes jaar nadat het eerste rapport is uitgebracht (zie het tweede lid van ditzelfde artikel). Vervolgens vindt de periodieke beoordeling in beginsel elke zes jaar plaats (met dien verstande dat het zevende lid daarop nog een uitzondering maakt – zie het zevende lid en de artikelsgewijze toelichting daarop). Op die manier wordt ook de periodieke evenredigheidsbeoordeling gekoppeld aan de rapportagecyclus die niet alleen voor de «oude» bepalingen geldt ingevolge het van toepassing verklaarde artikel 30g, tweede lid, van de Algemene wet, maar op de voet van het eveneens van toepassing verklaarde artikel 30h, tweede lid, van

de Algemene wet ook voor de «nieuwe» bepalingen. Het periodieke beoordelingsmoment valt op deze manier altijd in eenzelfde kalenderjaar als waarin ook een rapportage moet worden uitgebracht. Dit zou niet alleen kunnen helpen in structurering van de activiteiten van rapportage en evenredigheidsbeoordelingen, maar op deze manier zou de verantwoordelijke bewindspersoon ook steeds zowel de eerdere rapporten kunnen gebruiken, als het meest recente rapport dat in datzelfde kalenderjaar uitkomt als dat waarin de periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden.
Met het oog op het verrichten van een gedegen periodieke evenredigheidsbeoordeling zal de betrokken bewindspersoon in ieder geval de op dat moment beschikbare rapporten omtrent de ontwikkelingen gebruiken. Uiteraard mag de verantwoordelijke bewindspersoon met het oog op de uitoefening van diens taak tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling ingevolge artikel 14, twaalfde lid, van de Wet BIG ook om (nadere) inlichtingen vragen.

In dit verband wordt overigens benadrukt dat ook als in dat meest recente rapport de inschatting is dat er geen evenredigheidsbeoordeling zou hoeven plaats te vinden, toch de periodieke beoordeling plaats moet vinden op dat vaste zesjaarlijkse moment. De periodieke evenredigheidsbeoordeling heeft nu immers een structureel karakter. De Proportionaliteitsrichtlijn verplicht via artikel 4, zesde lid, van deze richtlijn tot een dergelijke systematische toetsing[274]. Voor een toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De periodieke evenredigheidsbeoordeling die ingevolge dit van toepassing verklaarde artikel 30h, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet moet worden verricht, is in de kern eenzelfde evenredigheidsbeoordeling als de evenredigheidsbeoordeling die moet worden verricht bij de totstandkoming van de betreffende bepalingen (dus ex ante), in die zin dat bij de beoordeling gekeken moet worden naar de diverse elementen die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn benoemd en waarmee ter bepaling van de evenredigheid rekening moet worden gehouden. Daarnaast moet dus ingeval van een periodieke beoordeling (ex post) rekening gehouden worden met de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de te beoordelen bepaling(en) hebben voorgedaan en die in ieder geval in de uitgebrachte rapporten worden beschreven. Zie in dat verband ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, derde lid, en artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet.

Evenals het geval is bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling op de voet van artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet ten aanzien van de zogenoemde «oude (beperkende) bepalingen», moet de verantwoordelijke bewindspersoon ook ten aanzien van die periodieke evenredigheidsbeoordeling betreffende «nieuwe» beperkende bepalingen een verslag opstellen met daarin een advies over het gevolg dat de uitkomst van de evenredigheidsbeoordeling naar het oordeel van de bewindspersoon zou moeten hebben ten aanzien van de betreffende bepalingen (zie het van toepassing zijnde artikel 30h, vierde lid, onderdeel b, van de Algemene wet). Aangezien dit verslag qua inhoudelijke elementen en strekking overeenkomt met het verslag als bedoeld in (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet, wordt voor de artikelsgewijze toelichting hieromtrent verwezen naar de artikelsge-

[274] Zie ook de richtsnoeren van de Europese Commissie, paragraaf 3.5 (Toezichtverplichting).

wijze toelichting op (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, vierde lid, van de Algemene wet.

Het verslag (met advies) moet (in ieder geval) worden gezonden naar het orgaan van de organisatie dat de betreffende bepaling waarop het verslag ziet, heeft vastgesteld.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, vijfde lid, van de Algemene wet

In de toelichting op het hierboven besproken van toepassing verklaarde artikel 30h, vierde lid, van de Algemene wet is aangegeven dat de door de verantwoordelijke bewindspersoon te verrichten zesjaarlijkse evenredigheidsbeoordeling in de kern gelijk is aan de evenredigheidsbeoordeling die ook heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de vastgestelde beperkende bepaling (ex ante). Een verschil met die initiële evenredigheidsbeoordeling bij de totstandkoming van beperkende bepalingen is dat bij de periodieke evenredigheidsbeoordeling niet alleen rekening moet worden gehouden, voor zover relevant, met de elementen en factoren die in artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn zijn genoemd; óók moet rekening worden gehouden met eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het beroep met een wettelijk erkende specialistentitel die zich sinds de inwerkingtreding van de betreffende beperkende bepalingen hebben voorgedaan en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid van deze bepalingen. Bekeken moet worden welke effecten dergelijke ontwikkelingen in de praktijk hebben, in samenhang met de eerder vastgestelde beperkende bepalingen. Dit betekent in ieder geval dat, om effecten van ontwikkelingen op de evenredigheid van de beperkende bepaling te kunnen vaststellen, nagegaan moet worden welke invloed de ontwikkelingen in den brede hebben in de betreffende sector en ten aanzien van de «spelers» op het betreffende speelveld. In het verlengde daarvan moet bekeken worden of en hoe dit direct of indirect wellicht raakt aan factoren die destijds zijn meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid, en of en hoe dit wellicht anderszins raakt aan die evenredigheid van de destijds vastgestelde beperkende bepalingen op dat moment. Dit is tot uitdrukking gebracht in (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30h, vijfde lid, onderdelen a en b, van de Algemene wet.

De ontwikkelingen die meegewogen moeten worden, zijn in feite (in ieder geval) de ontwikkelingen zoals die ingevolge het derde lid van dat artikel 30h van de Algemene wet ook steeds in de rapporten moeten worden opgenomen. Zie voor een nadere duiding van hetgeen onder «ontwikkelingen» moet worden verstaan en wat het betekent dat rekening moet worden gehouden met de effecten die deze ontwikkelingen in de praktijk hebben, dan ook de artikelsgewijze toelichting hierboven op (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30h, derde lid, van de Algemene wet (en de artikelsgewijze toelichting op artikel 30g, derde lid, van de Algemene wet).

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, zesde lid, van de Algemene wet

Uit dit artikellid volgt dat de verantwoordelijke bewindspersoon, die het rapport over de ontwikkelingen als bedoeld in het tweede lid ontvangt, onverwijld een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien het rapport hiertoe aanleiding geeft, dus indien uit het rapport redelijkerwijs valt af te leiden dat de evenredigheid van een of meer eerder vastgestelde bepalingen in het geding is of dreigt te raken. Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling dient in dat geval dus óók plaats te vinden als er nog geen zes jaar verstreken zijn en het moment voor de vaste periodieke

evenredigheidsbeoordeling in die zin dus nog niet is aangebroken. Dit is in dit van toepassing verklaarde artikel 30h, zesde lid, van de Algemene wet tot uitdrukking gebracht door de bewoordingen «Onverminderd het vierde lid (...)». In dit licht wordt deze evenredigheidsbeoordeling die onverwijld plaatsvindt naar aanleiding van een monitoringsrapport ook wel aangeduid als «tussentijdse evenredigheidsbeoordeling». Hetgeen in de artikelsgewijze toelichting op (artikel 14, zevende lid, in samenhang met) artikel 30g, zesde lid, van de Algemene wet verder is opgemerkt omtrent de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling (ten aanzien van «oude» beperkende bepalingen), is ook hier van toepassing, zodat hier verder wordt verwezen naar die toelichting.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, zevende lid, van de Algemene wet

Van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon in het kader van een periodieke of onverwijlde tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, mag blijkens (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) dit zevende lid van artikel 30h van de Algemene wet niet worden afgeweken, tenzij hiertoe een deugdelijke motivering wordt aangedragen. Met het oog op een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt het echter wel van belang geacht te borgen dat dergelijke adviezen als meer dan alleen een formaliteit worden behandeld; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. Die motivering tot afwijking moet worden vastgesteld door het orgaan dat of de organisatie die de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ook moet deze motivering voldoende kenbaar worden gemaakt.

Voor een nadere toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, zevende lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is qua formulering namelijk identiek aan het zevende lid van artikel 30h van de Algemene wet (met dien verstande dat artikel 30g van de Algemene wet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30h van de Algemene wet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen).

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, achtste lid, van de Algemene wet

Dit achtste lid van het in de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30h van de Algemene wet ziet op de situatie dat een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling als bedoeld in het zesde lid van datzelfde artikel heeft plaatsgevonden. Het maakt duidelijk wanneer in dat geval, in afwijking van het vierde lid, het eerstvolgende moment is waarop de zesjaarlijkse periodieke evenredigheidsbeoordeling moet plaatsvinden. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op (artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, achtste lid, van de Algemene wet. Dat artikellid is inhoudelijk verder identiek aan het onderhavige achtste lid van artikel 30h van de Algemene wet, met dien verstande dat artikel 30g van de Algemene wet enkel betrekking heeft op de zogenoemde «oude» beperkende bepalingen en artikel 30h van de Algemene wet (enkel) op de «nieuwe» beperkende bepalingen. Dat verschil is echter niet zozeer relevant voor een goed begrip van dit achtste lid.

Artikel 14, zevende lid, van de Wet BIG in samenhang met artikel 30h, negende lid, van de Algemene wet

Het via de Wet BIG van toepassing verklaarde artikel 30h, negende lid, van de Algemene wet ziet op het verzenden van de in het zevende lid, onderdeel a, van datzelfde artikel bedoelde schriftelijke reactie (met daarin een motivering tot afwijking van het advies van de verantwoordelijke bewindspersoon) aan de betrokken bewindspersoon. Aangezien de formulering van dit artikellid identiek is aan die van artikel 30g, negende lid, van de Algemene wet, wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat laatstgenoemde artikellid.

Artikel 14, elfde lid (nieuw), van de Wet BIG

Het voorgestelde artikel 14, elfde lid, omvat deels de inhoud van het huidige achtste lid van artikel 14 van de Wet BIG. Hierin is de bevoegdheid vervat van de verantwoordelijke bewindspersoon tot het geven van aanwijzingen aan een orgaan als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder d, van de Wet BIG. Die aanwijzingsbevoegdheid is in het voorgestelde elfde lid vervat in onderdeel b. Dit artikel is inhoudelijk niet gewijzigd. Enkel zijn daarin verouderde begrippen, zoals Europese Gemeenschap, geactualiseerd.

Ingevolge deze aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van een orgaan als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder d, van de Wet BIG kan een aanwijzing zowel gegeven worden in verband met bindende rechtshandelingen van de EU (destijds: Europese Gemeenschap), als ter bevordering van de goede uitoefening van de individuele gezondheidszorg.
Gelet op de verwijzing naar bindende rechtshandelingen van de EU, en het feit dat daartoe ook de Proportionaliteitsrichtlijn gerekend moet worden, brengt een redelijke uitleg van artikel 14, elfde lid (nieuw), onderdeel b, van de Wet BIG mee dat de verantwoordelijke bewindspersoon bevoegd geacht moet worden om (onder meer) een aanwijzing te geven indien de bewindspersoon, na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling van een vastgestelde beperkende bepaling:

– heeft geoordeeld dat de bepaling onevenredig is;
– in het in artikel 30g, vierde lid, respectievelijk 30h, vierde lid, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties bedoelde verslag (met daarin een advies) heeft geadviseerd tot schrapping of wijziging van de betreffende beperkende bepaling;
– het orgaan van de beroepsorganisatie dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het advies[275], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
– de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepalingen noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
– de betreffende bepalingen in afwijking van dit advies ongewijzigd in stand zijn gebleven.

[275] Ingeval (het bevoegde orgaan van) de beroepsorganisatie afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, moet hiertoe ingevolge (artikel 14, zevende lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, zevende lid, onderdeel a, en 30h, zevende lid, onderdeel a, van de Algemene wet een deugdelijke motivering worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan van de organisatie dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

Omdat de Proportionaliteitsrichtlijn eveneens van toepassing is op de eventuele beperkende bepalingen die door (organen van) organisaties kunnen worden vastgesteld op de voet van artikel 14, tweede lid, onder c, van de Wet BIG, wordt het ook ten aanzien van die (organen van) organisaties en de daarvan afkomstige regelgeving noodzakelijk geacht dat de verantwoordelijke bewindspersoon een mogelijkheid heeft om de beroepsorganisaties ertoe aan te zetten om alsnog te zorgen dat een onevenredig geachte bepaling wordt gewijzigd of geschrapt. De lidstaat Nederland is immers uiteindelijk binnen de EU verantwoordelijk voor inachtneming van het Europese recht, waaronder de Proportionaliteitsrichtlijn. Tegen die achtergrond is het van belang dat vanuit de rijksoverheid in ultimo kan worden ingegrepen indien er door of vanwege een beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid regels tot stand worden gebracht en in stand blijven die op enig moment in strijd met het evenredigheidsbeginsel of de Proportionaliteitsrichtlijn moeten worden geacht. Het instrument van de aanwijzing is binnen het systeem van de Wet BIG daartoe het meest passende instrument[276].

Ten aanzien van deze (organen van) organisaties die regels vaststellen als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder c, van de Wet BIG bestond een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid tot op heden echter niet. Met het oog op een deugdelijke en efficiënte implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn wordt deze nu alsnog voorgesteld. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 14, elfde lid, onderdeel a, van de Wet BIG. De reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheid is echter beperkter dan de reeds bestaande aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de organen als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder d, van de Wet BIG (waarop artikel 14, elfde lid (nieuw), onderdeel b, van de Wet BIG ziet)[277]. De reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de (organen van) organisaties die regels vaststellen als bedoeld in in artikel 14, tweede lid, onderdeel c, van de Wet BIG is op grond van het elfde lid, onderdeel a, van de Wet BIG beperkt tot enkel de situatie die hierboven ook werd genoemd, te weten de situatie dat:

– de bewindspersoon, na een tussentijdse of periodieke evenredigheidsbeoordeling van een vastgestelde beperkende bepaling, heeft geoordeeld dat de bepaling onevenredig is;
– in het in artikel 30g, vierde lid, respectievelijk 30h, vierde lid, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties bedoelde verslag en advies heeft geadviseerd tot schrapping of wijziging van de betreffende beperkende bepaling;
– het orgaan van de beroepsorganisatie dat de bepaling heeft vastgesteld waarop het advies ziet, blijkens de schriftelijke reactie op het

[276] Anders dan de andere bijzondere wetten die via dit wetsvoorstel worden gewijzigd, kent de Wet BIG geen vernietigingsbevoegdheid voor de verantwoordelijke bewindspersoon. Een dergelijk instrument wordt niet via dit wetsvoorstel ingevoerd, aangezien een dergelijk instrument niet passend is te achten voor de beroepsorganisaties onder de Wet BIG en hun regelgeving. Dit omdat deze beroepsorganisaties geen openbare lichamen zijn zoals de andere beroepsorganisaties in de bijzondere wetten binnen dit wetsvoorstel, en dus de opzet en vormgeving binnen de Wet BIG dan ook anders is dan in de andere bijzondere wetten. Daarom is aansluiting gezocht op het in de Wet BIG wél reeds bestaande instrument van de aanwijzing (conform aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

[277] Zie ook aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

advies[278], wenst af te wijken van dat advies en de betreffende bepaling ongewijzigd in stand laat;
– de verantwoordelijke bewindspersoon zich niet kan vinden in de schriftelijke reactie van het bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie en van mening is, gelet ook op het advies, dat wijziging of schrapping van de betreffende bepalingen noodzakelijk is met het oog op het evenredigheidsbeginsel en de naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn op dit punt; en
– de betreffende bepaling in afwijking van dit advies ongewijzigd in stand is gebleven.

(Pas) indien elk van deze omstandigheden zich voordoet, zou tot het geven van een aanwijzing worden overgegaan ten aanzien van een (orgaan van de) organisatie als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder c, van de Wet BIG. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium.

Tegen deze achtergrond lijkt de kans in de praktijk klein dat tot het geven van een aanwijzing wordt overgegaan. Maar in dat bijzondere geval dat de bewindspersoon hier alsnog wel aanleiding toe ziet, is het essentieel dat de verantwoordelijke bewindspersoon die bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing wel heeft ter borging van een effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn; niet alleen ten aanzien van een orgaan als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Wet BIG, maar ook ten aanzien van een (orgaan van een) organisatie als bedoeld in onderdeel c van datzelfde lid.

De bewindspersoon zou (het orgaan van) de betreffende organisatie bijvoorbeeld een aanwijzing kunnen geven die ertoe strekt dat de onevenredig geachte beperkende bepaling door het daartoe bevoegde orgaan van de beroepsorganisatie wordt gewijzigd of geschrapt.
Indien vervolgens ook de aanwijzing niet zou worden opgevolgd, kan de verantwoordelijke bewindspersoon bezien of intrekking van de verleende erkenning van de specialistentitel opportuun zou zijn, ingevolge artikel 14, twaalfde lid (hernummerd – tot op heden het negende lid), van de Wet BIG.

Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat de bewindspersoon ten aanzien van een (orgaan van een) organisatie als bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel c, van de Wet BIG (anders dan ten aanzien van een orgaan als bedoeld in onderdeel d van datzelfde artikellid) geen aanwijzingsbevoegdheid in verband met *andere* bindende rechtshandelingen van de EU dan de Proportionaliteitsrichtlijn, en ook niet ter bevordering van de goede uitoefening van de individuele gezondheidszorg.

Artikel 14, leden 9 tot en met 16 (hernummerd), van de Wet BIG

De oorspronkelijke leden 5 tot en met 13 van artikel 14 van de Wet BIG worden hernummerd tot de leden 8 tot en met 16. Dit naar aanleiding van de invoeging van het nieuwe vierde, zesde en zevende lid. Ook worden naar aanleiding daarvan de verwijzingen in artikel 14, vijftiende lid (hernummerd), onderdeel a, van de Wet BIG aangepast. Behoudens het

[278] Ingeval (het bevoegde orgaan van) de beroepsorganisatie afwijkt van een advies tot wijziging of schrapping van een beperkende bepaling, moet hiertoe ingevolge (artikel 14, zevende lid (nieuw), van de Wet BIG in samenhang met) artikel 30g, zevende lid, onderdeel a, en 30h, zevende lid, onderdeel a, van de Algemene wet een deugdelijke motivering worden opgesteld die wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van het orgaan van de organisatie dat de beperkende bepaling waarop het advies ziet, ook heeft vastgesteld. Ingevolge het negende lid van elk van de genoemde artikelen moet die schriftelijke reactie binnen redelijke termijn naar de verantwoordelijke bewindspersoon worden gezonden.

hiervoor besproken elfde lid (inhoudelijk deels overeenstemmend met het huidige achtste lid), worden deze leden verder inhoudelijk niet gewijzigd.

Onderdeel C (invoering artikel 14a (nieuw) van de Wet BIG)

Artikel 14a (nieuw) van de Wet BIG

Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn (zie ook overweging 10 van de richtlijn). Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de Proportionaliteitsrichtlijn niet van toepassing is wanneer de specifieke beperkende eisen ter reglementering van een bepaald beroep zijn vastgesteld in een afzonderlijke EU-handeling die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de wijze van implementatie van die vereisten. De gedachte hierachter is dat in dergelijke gevallen de beoordeling van de geschiktheid en evenredigheid reeds op EU-niveau is uitgevoerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.c van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel VIII (Inwerkingtreding)

Voorgesteld wordt om deze wijzigingswet in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiermee kan worden voorzien in de gelijktijdige inwerkingtreding van deze wet met de wet tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 ter implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid (zie het slot van paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting).

III. TRANSPONERINGSTABEL

Transponeringstabel voor Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173) ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid, in aanvulling op de transponeringstabel in de mededeling van Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 7 juli 2020, nr. WJZ/20175689, houdende bekendmaking Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (PbEU 2018, L 173) (Stcrt. 2020, 37281).

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	**Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft**	**Omschrijving beleidsruimte**	**Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte**
Artikel 1 (Voorwerp)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (bepaling betreffende het voorwerp van de richtlijn)	Geen	
Artikel 2, eerste lid (Toepassingsgebied)	Geïmplementeerd door steeds in de bepalingen in het wetsvoorstel de verplichtingen enkel betrekking te laten hebben op bepalingen in regelgeving van de beroepsorganisaties die de toegang tot of de uitoefening van het beroep van [*gereglementeerd beroep in de zin van richtlijn (EU) 2005/36] beperken.	Geen	

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 2, tweede lid (Toepassingsgebied)	Artikel I, onderdeel B (artikel 30e Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel D (artikel 32d Advocatenwet); Artikel III, onderdeel F (artikel 82c Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel D (artikel 91c Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel E (artikel 23c Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel C (artikel 16c Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel C (artikel 14a Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)	Geen	
Artikel 3 (Definities)	Van alle begrippen uit richtlijn (EU) 2005/36 is voor dit wetsvoorstel enkel het begrip «gereglementeerd beroep» van belang, en dan enkel ten aanzien van artikel I van dit wetsvoorstel, houdende wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties. In die wet is dat begrip reeds geïmplementeerd in artikel 1 (Definities). In de Wet op het notarisambt heeft feitelijk implementatie plaatsgevonden door dit wetsvoorstel enkel betrekking te laten hebben op kandidaat-notarissen, omdat het beroep van (bij overheidsbesluit benoemde) notarissen buiten de reikwijdte valt van richtlijn (EU) 2005/36 (zie artikel 2, vierde lid, van die richtlijn). De definitie «gereglementeerd beroep» zelf behoeft in dat opzicht geen afzonderlijke implementatie. De begrippen «beschermde beroepstitel» en «voorbehouden activiteiten» worden in het wetsvoorstel niet gebruikt, omdat zij in richtlijn (EU) 2018/958 enkel gebruikt worden in artikel 7 van die richtlijn en dat artikel als zodanig in dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd (zie deze transponeringstabel ten aanzien van artikel 7). De definitie zelf behoeft gelet hierop geen afzonderlijke implementatie.	Geen	
Artikel 4, eerste lid [Ex-ante beoordeling van nieuwe maatregelen]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel b, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E (artikel 82, tweede lid, onderdeel b, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde lid, onderdeel b, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b, eerste lid, en tweede lid, onderdeel b, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel b, Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel b, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)	Geen	

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 4, tweede lid [Omvang van ex-ante beoordeling van nieuwe maatregelen]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel b, onder 1°, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E, (artikel 82, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde, lid, onderdeel b, onder 1°, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b, eerste lid, en tweede lid, onderdeel b, onder 1°, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel b, onder 1°, Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel b, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	Geen	
Artikel 4, derde lid [Gedetailleerde toelichting bij de ex ante te beoordelen nieuwe maatregelen]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30d, tweede lid, onderdeel a, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel A (artikel 28, vierde lid (nieuw), onderdeel a, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel D, (artikel 81, tweede lid (nieuw), onderdeel a, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel B (artikel 90, tweede lid (nieuw), onderdeel a, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel C (artikel 22, tweede lid (nieuw), Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, tweede lid (nieuw) Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, vierde lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met 30d, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	Geen	
Artikel 4, vierde lid [Onderbouwing ex-antebeoordeling]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel b, onder 2°, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E, (artikel 82, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde lid, onderdeel b, onder 2°, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b, tweede lid (nieuw), onderdeel b, onder 2°, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel b, onder 2°, Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel b, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	Geen	

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 4, vijfde lid [Objectieve en onafhankelijke uitvoering van ex-antebeoordeling]	Artikel I, onderdeel A (artikel 1 Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, «onafhankelijk orgaan») en onderdeel B (artikel 30f, eerste en tweede lid, en artikel 30i, eerste en tweede lid, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Bestaande artikel 32a, eerste en tweede lid, Advocatenwet, en Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde en vijfde lid (nieuw), Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E, (artikel 82, eerste, tweede en derde lid, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, eerste, tweede en derde lid, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikelen 22a en 22b, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zesde, zevende en achtste lid (nieuw), Loodsenwet); Bestaande artikel 14, vierde lid (hernummerd: vijfde lid), van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, en Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, in samenhang met artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	De richtlijnbepaling laat uitsluitend ruimte in de wijze waarop de objectiviteit en onafhankelijkheid wordt geborgd.	Steeds is ter borging van die objectiviteit en onafhankelijkheid aangesloten bij het systeem in de betreffende wet die ziet op de betreffende beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheid; ingeval die wet een systeem kent waarbij ontwerpregelgeving ter voorafgaande goedkeuring moet worden voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon, wordt voorgesteld de evenredigheidsbeoordeling te beleggen bij die bewindspersoon (gekoppeld aan die goedkeuring). Ingeval die wet voorziet in een onafhankelijk orgaan van de beroepsorganisatie dat adviseert over ontwerpregelgeving, wordt voorgesteld de evenredigheidsbeoordeling bij dat onafhankelijk orgaan te beleggen. In de Wet op het accountantsberoep, die vooralsnog geen van beide systemen kent, wordt conform de wens van de betreffende beroepsorganisatie en het beleidsverantwoordelijke departement voorgesteld de evenredigheidsbeoordeling te beleggen bij een met dit wetsvoorstel nieuw in te voeren onafhankelijk orgaan, ter borging van de vereiste objectiviteit en onafhankelijkheid. (zie ook paragraaf 3.4 (slot) van deze memorie van toelichting).

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 4, zesde lid [Toezicht/ex-postbeoordeling]	Artikel I, onderdeel B (artikelen 30g en 30h, en artikelen 30j en 30k, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (monitoring en periodieke beoordeling), en in samenhang daarmee artikel 30d, derde tot en met zesde lid, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel II, onderdeel D (artikelen 32b en 32c, Advocatenwet (monitoring en periodieke beoordeling), in samenhang met het bestaande artikel 30, eerste en tweede lid, Advocatenwet en artikel II, onderdeel B (artikel 30, derde en vierde lid (nieuw), Advocatenwet) (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel III, onderdeel F, (artikelen 82a en 82b, Gerechtsdeurwaarderswet (monitoring en periodieke beoordeling), in samenhang met het bestaande artikel 83 (in het wetsvoorstel genummerd: eerste lid), en artikel III, onderdeel G (artikel 83, tweede en derde lid (nieuw), Gerechtsdeurwaarderswet (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel IV, onderdeel D (artikelen 91a en 91b, Wet op het notarisambt (monitoring en periodieke beoordeling), in samenhang met het bestaande artikel 92 (nu genummerd: eerste lid), en artikel IV, onderdeel E (artikel 92, tweede en derde lid (nieuw), Wet op het notarisambt) (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel V, onderdeel E (artikelen 23a en 23b, Wet op het accountantsberoep) (monitoring en periodieke beoordeling), in samenhang met het bestaande artikel 35 Wet op het accountantsberoep (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel VI, onderdeel C (artikelen 16a en 16b, Loodsenwet (monitoring en periodieke beoordeling), in samenhang met artikel VI, onderdeel D (artikel 18, eerste lid (gewijzigd) en tweede en derde lid (nieuw), Loodsenwet) (vernietigingsbevoegdheid bewindspersoon); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zevende lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met artikelen 30g en 30h van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (monitoring en periodieke beoordeling), alsmede in samenhang met artikel VII, onderdeel C (artikel 14, elfde lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) (aanwijzingsbevoegdheid bewindspersoon)	De richtlijnbepaling (en in samenhang daarmee de communicatie vanuit de Europese Commissie en de door de Europese Commissie opgestelde *«Richtsnoeren voor de evenredigheidsbeoordeling overeenkomstig richtlijn (EU) 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuw reglementering van beroepen»* laat de lidstaat uitsluitend (beperkt) ruimte in de wijze waarop het toezicht/ex-post evenredigheidsbeoordeling vorm wordt gegeven.	Zie paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting
Artikel 5 (Non-discriminatie)	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel a, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel a, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel a, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E (artikel 82, tweede lid, onderdeel a, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde lid, onderdeel a, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b eerste lid, en tweede lid, onderdeel a, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel a, Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel a, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)	Geen	

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 6 (Rechtvaardiging uit hoofde van doelstellingen van algemeen belang)	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel a, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel a, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel a, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel E, (artikel 82, tweede lid, onderdeel a, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde lid, onderdeel a, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b eerste lid, en tweede lid, onderdeel a, Wet op het accountantsberoep); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel a, Loodsenwet); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel a, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)	Geen	
Artikel 7 (Evenredigheid)	Artikel I, onderdeel B (artikel 30f, tweede lid, onderdeel b, en artikel 30i, tweede lid, onderdeel b, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (ex ante)); Artikel I, onderdeel B (artikel 30g, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, artikel 30h, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, artikel 30j, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en artikel 30k, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (ex post); Artikel II, onderdeel C (artikel 32a, derde lid (nieuw), onderdeel b, Advocatenwet) (ex ante); Artikel II, onderdeel D (artikelen 32b, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 32c, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Advocatenwet) (ex post); Artikel III, onderdeel E (artikel 82, tweede lid, onderdeel b, Gerechtsdeurwaarderswet) (ex ante); Artikel III, onderdeel F, (artikelen 82a, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 82b, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Gerechtsdeurwaarderswet (ex post)); Artikel IV, onderdeel C (artikel 91, derde lid, onderdeel b, Wet op het notarisambt) (ex ante); Artikel IV, onderdeel D (artikelen 91a, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 91b, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Wet op het notarisambt); Artikel V, onderdeel D (artikel 22b, eerste lid, en tweede lid, onderdeel b, Wet op het accountantsberoep) (ex ante); Artikel V, onderdeel E (artikelen 23a, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 23b, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Wet op het accountantsberoep (ex post)); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, zevende lid (nieuw), onderdeel b, Loodsenwet) (ex ante); Artikel VI, onderdeel C (artikelen 16a, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 16b, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, Loodsenwet (ex post)); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zesde lid (nieuw), onderdeel b, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) (ex ante); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, zevende lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met artikelen 30g, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, en 30h, vierde lid, onderdeel a, en zesde lid, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties) (ex post)	Geen	

Transponeringstabel

Bepaling van Richtlijn (EU) 2018/958 (Proportionaliteitsrichtlijn)	Bepaling in wetsvoorstel of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(s) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 8, eerste lid [Informatie aan belanghebbenden]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30d, tweede lid, onderdeel b, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel A (artikel 28, vierde lid (nieuw), onderdeel b, Advocatenwet); Artikel III, onderdeel D, (artikel 81, tweede lid (nieuw), onderdeel b, Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel B (artikel 90, tweede lid (nieuw), onderdeel b, Wet op het notarisambt); Het bestaande artikel 22, tweede lid, Wet op het accountantsberoep (met dit wetsvoorstel hernummerd tot derde lid), en artikel V, onderdeel C (artikel 22, derde lid (hernummerd en deels gewijzigd ter implementatie) Wet op het accountantsberoep); Het bestaande artikel 16, tweede lid (met dit wetsvoorstel hernummerd tot vierde lid) van de Loodsenwet (ten aanzien van verordeningen); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, derde lid (nieuw), onderdeel a, Loodsenwet-)(ten aanzien van nadere regels); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, vierde lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met 30d, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	De richtlijnbepaling laat uitsluitend ruimte wat betreft de wijze waarop belanghebbenden wordt geïnformeerd.	In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de informatieverstrekking omtrent de invoering van beperkende bepalingen vorm te geven door de beroepsorganisaties te verplichten om het ontwerp van de betreffende bepaling op elektronische wijze ter inzage te leggen (feitelijk: online consultatie). Zie de artikelsgewijze toelichting op elk van de hierbij in de tweede kolom genoemde implementatiebepalingen.
Artikel 8, tweede lid [Betrokkenheid belanghebbenden]	Artikel I, onderdeel B (artikel 30d, tweede lid, onderdelen c en d, Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties); Artikel II, onderdeel A (artikel 28, vijfde lid (nieuw), Advocatenwet); Artikel III, onderdeel D, (artikel 81, derde lid (nieuw), Gerechtsdeurwaarderswet); Artikel IV, onderdeel B (artikel 90, derde lid (nieuw), Wet op het notarisambt); Het bestaande artikel 22, tweede lid, Wet op het accountantsberoep (met dit hernummerd tot derde lid), en artikel V, onderdeel C (artikel 22, derde lid (hernummerd en deels gewijzigd ter implementatie) Wet op het accountantsberoep); Het bestaande artikel 16, tweede lid (met dit hernummerd tot vierde lid) van de Loodsenwet (ten aanzien van verordeningen); Artikel VI, onderdeel B (artikel 16, derde lid (nieuw), onderdeel b, Loodsenwet) (ten aanzien van nadere regels); Artikel VII, onderdeel B (artikel 14, vierde lid (nieuw), Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in samenhang met 30d, tweede lid, onderdelen c en d, van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties)	De richtlijn laat uitsluitend ruimte aan de lidstaten wat betreft de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken en standpunten kenbaar kunnen maken.	In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om het betrekken van standpunten vorm te geven door de beroepsorganisaties te verplichten om bij de online consultatie (zie de toelichting hierboven ten aanzien van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn) een redelijke termijn te stellen voor het indienen van zienswijzen. Daarbij is bepaald dat in de toelichting op de ontwerpbepaling tot uitdrukking moet worden gebracht welke gevolgtrekkingen zijn verbonden aan de naar voren gebrachte zienswijzen (zie de artikelsgewijze toelichting op elk van de hierbij in de tweede kolom genoemde implementatiebepalingen).
Artikel 9 (Effectieve beroepsmogelijkheden)	Hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht; artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek in samenhang met het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	Geen	
Artikel 10 (Uitwisseling van informatie tussen lidstaten)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (opdracht tot feitelijk handelen)	Geen	
Artikel 11 (Transparantie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (opdracht tot feitelijk handelen)	Geen	
Artikel 12 (Evaluatie)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (evaluatiebepaling)	Geen	
Artikel 13 (Omzetting)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (bepaling betreffende omzetting)	Geen	
Artikel 14 (Inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (inwerkingtredingsbepaling)	Geen	
Artikel 15 (Adressaten)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie (bepaling betreffende adressaten)	Geen	

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
H.G. Herbert