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. 5

VERSLAG

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel ervan, onnodige belemmeringen voor de toegang tot een beroep horen niet thuis op een interne markt die moet werken voor ondernemers, werkenden en consumenten. Deze leden hechten er tegelijk aan dat Nederland het Unierecht zelf tijdig naleeft en zien de behandeling van dit wetsvoorstel graag voortvarend afgerond, gelet op de vergevorderde inbreukprocedure. Zij hebben nog enkele vragen.
De leden van de D66-fractie constateren dat vrijwel alle geconsulteerde beroepsorganisaties stellen dat het wetsvoorstel verder gaat dan de Proportionaliteitsrichtlijn vereist, maar dat de regering dat bestrijdt. Deze leden constateren tevens dat de driejaarlijkse monitoringsverplichting en de zesjaarlijkse beoordelingstermijn niet als zodanig in de tekst van de richtlijn zijn opgenomen, maar zijn ontleend aan de richtsnoeren van de Europese Commissie van 22 december 2022, die de memorie van toelichting zelf aanmerkt als niet juridisch bindend. Zij vragen de regering per verplichting aan te geven of deze rechtstreeks voortvloeit uit de tekst van de richtlijn, dan wel uit de richtsnoeren of uit het met redenen

kst-36962-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

omkleed advies van 10 oktober 2023. Hoe verhoudt de gekozen invulling zich tot de afspraak dat Europese richtlijnen sneller en zoveel mogelijk 1-op-1 worden geïmplementeerd?

De leden van de VVD hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, zij hebben hier op dit moment geen verdere vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van een goed functionerende Europese interne markt en een zorgvuldige implementatie van Europese regelgeving. Onnodige nationale beroepsvereisten kunnen een concrete belemmering vormen voor beroepsbeoefenaren die hun kwalificaties over de grens willen inzetten. Tegelijkertijd achten zij het van belang dat implementatie niet leidt tot onnodige regeldruk of een onevenredig complexe uitvoeringspraktijk. Tegen deze achtergrond hebben deze leden nog enkele vragen over de afstemming met de Europese Commissie, de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de proportionaliteit van de gekozen implementatiewijze. De vragen volgen de indeling van de memorie van toelichting.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot nadere implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat regels die de toegang tot of uitoefening van een beroep beperken noodzakelijk en evenredig moeten zijn. Zij constateren dat het wetsvoorstel noodzakelijk is geworden nadat de Europese Commissie de eerdere Nederlandse implementatie ontoereikend achtte en een inbreukprocedure is gestart.

1. Achtergrond bij de Proportionaliteitsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie eerder tegen 22 lidstaten een inbreukprocedure is gestart wegens gebrekkige implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn, dat inmiddels nog tegen acht lidstaten een procedure loopt en dat in drie gevallen de zaak is verwezen naar het Europese Hof van Justitie. De regering stelt dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan de bezwaren van de Commissie. Kan de regering nader toelichten waarop deze verwachting is gebaseerd? In hoeverre acht de regering het risico aanwezig dat de Commissie de inbreukprocedure desondanks voortzet en de zaak eveneens aan het Hof voorlegt? Is gedurende de voorbereiding van dit wetsvoorstel contact geweest met de Europese Commissie over de voorgestelde implementatiewijze? Zo ja, heeft de Commissie hierover reeds een (voorlopig) oordeel gegeven? Zo nee, op welk moment verwacht de regering hierover duidelijkheid te verkrijgen?
Deze leden vragen tevens hoe de regering waarborgt dat Nederland, ondanks de voorgestelde wetswijzigingen, niet alsnog met een voortgezette inbreukprocedure of een verwijzing naar het Hof van Justitie wordt geconfronteerd?

2. Beroepsreglementering

De leden van de BBB-fractie lezen dat de regering de richtlijn zo lastenluw mogelijk en zonder nationale koppen wil implementeren. Deze leden hechten eraan dat bij Europese implementatiewetgeving niet méér verplichtingen worden opgelegd dan strikt noodzakelijk. Kan de regering nader uiteenzetten op welke onderdelen van het wetsvoorstel Nederland zelf beleidsruimte heeft gebruikt? Kan de regering bevestigen dat nergens verder wordt gegaan dan noodzakelijk is om aan de richtlijn en de bezwaren van de Europese Commissie te voldoen? Heeft de Europese

Commissie inmiddels voldoende zekerheid gegeven dat met dit voorstel de lopende inbreukprocedure kan worden beëindigd?

3. Proportionaliteitsrichtlijn in relatie tot dit wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hechten groot belang aan het wegnemen van onnodige belemmeringen voor het grensoverschrijdend inzetten van beroepskwalificaties binnen de Europese interne markt. Kan de regering nader toelichten op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel hier in de praktijk aan bijdraagt? Verwacht de regering dat de voorgestelde evenredigheidsbeoordeling ertoe leidt dat bestaande of toekomstige Nederlandse beroepsvereisten die de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit onnodig beperken, worden voorkomen of weggenomen? Kan de regering hiervan concrete voorbeelden geven?
De leden van de CDA-fractie lezen dat een periodieke evaluatie eens per vijf of zes jaar volgens de Europese Commissie onvoldoende is. Hoe wordt in de praktijk bepaald wanneer sprake is van ontwikkelingen die aanleiding geven tot een nieuwe evenredigheidsbeoordeling? Welke criteria of signalen worden daarbij gehanteerd en wie beoordeelt uiteindelijk of een nieuwe beoordeling noodzakelijk is?
De leden van de CDA-fractie lezen dat beroepsorganisaties een systeem van monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling moeten inrichten. Zij begrijpen het belang hiervan, maar vragen hoe deze verplichting in de praktijk vorm zal krijgen. Is gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel met de betrokken beroepsorganisaties gesproken over de uitvoerbaarheid van deze nieuwe verplichting? Zo ja, welke aandachtspunten hebben zij daarbij naar voren gebracht?
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering daarnaast nader kan toelichten hoe zij verwacht dat beroepsorganisaties invulling geven aan deze voortdurende monitoring? Acht de regering het risico aanwezig dat deze verplichting, met name voor kleinere beroepsorganisaties, leidt tot een aanzienlijke toename van uitvoeringslasten en procedurele complexiteit? Hoe wordt voorkomen dat de monitoring en periodieke evenredigheidsbeoordeling in de praktijk een onevenredige administratieve belasting vormen?

4. Evenredigheidsbeoordeling

De leden van de BBB-fractie vinden het belangrijk dat beroepsorganisaties binnen de wettelijke kaders voldoende ruimte houden om zelf regels voor een goede en vakbekwame beroepsuitoefening vast te stellen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft kritisch gekeken naar de verhouding tussen de Minister en deze beroepsorganisaties en adviseerde onder meer de oorspronkelijk voorgestelde bevoegdheid tot het geven van een bindend advies te schrappen.
Kan de regering toelichten hoe in de uiteindelijke systematiek wordt voorkomen dat de evenredigheidstoets leidt tot onnodige ministeriële bemoeienis met inhoudelijke beroepsnormen? Waar ligt volgens de regering precies de grens tussen het toetsen van proportionaliteit en het inhoudelijk sturen op de regels die een beroepsorganisatie vanuit haar professionele verantwoordelijkheid noodzakelijk acht?

De leden van de D66-fractie constateren dat het toetsingskader van artikel 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn uitdrukkelijk vraagt of voorbehouden activiteiten gedeeld kunnen worden met beoefenaren van aanpalende beroepen, en of er alternatieve trajecten bestaan om de vereiste beroepskwalificatie te verwerven. Deze leden zien daarin een instrument dat verder reikt dan naleving van het Unierecht en dat raakt aan de personeelskrapte, in het bijzonder in de zorg. Zij vragen of de regering de evenredigheidsbeoordeling primair beschouwt als een

procedurele verplichting, of dat zij voornemens is deze ook actief te benutten om te bezien of voorbehouden handelingen ruimer kunnen worden opengesteld, in het bijzonder onder de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), zonder dat daarmee wordt afgedaan aan kwaliteit en patiëntveiligheid.
De leden van de D66-fractie constateren dat beperkende bepalingen die vóór 30 juli 2020 zijn vastgesteld buiten de monitoring en de periodieke evenredigheidsbeoordeling vallen, zolang zij ongewijzigd blijven. Deze leden wijzen erop dat overweging 14 van de richtlijn er juist voor waarschuwt dat beleidskeuzes van beroepsorganisaties gevestigde marktdeelnemers voordelen kunnen opleveren ten koste van nieuwkomers, en dat het merendeel van de bestaande beroepsbeperkingen van vóór die datum dateert. Zij vragen of de regering onderkent dat hiermee een prikkel ontstaat om bestaande beperkingen ongemoeid te laten. Is de regering bereid de bestaande voorraad beperkende bepalingen van de tien betrokken beroepsorganisaties alsnog in kaart te brengen, bijvoorbeeld in het kader van de Aanpak Regeldruk of van de jaarlijkse Vereenvoudigingswet?

De leden van de BBB-fractie constateren dat de periodieke beoordeling en monitoring alleen gelden voor beperkende regels die na 30 juli 2020 zijn vastgesteld of gewijzigd. Oudere beperkende regels blijven buiten deze periodieke beoordeling totdat zij worden gewijzigd. Deze leden vragen waarom voor deze grens is gekozen. Kan hierdoor de situatie ontstaan dat twee inhoudelijk vergelijkbare beroepsbeperkingen verschillend worden behandeld, enkel omdat de ene vóór en de andere na 30 juli 2020 is vastgesteld? In hoeverre vloeit deze uitzondering rechtstreeks voort uit het Europese recht en in hoeverre betreft dit een nationale keuze?

5. Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering ervoor kiest de Proportionaliteitsrichtlijn zowel in de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties als in de afzonderlijke sectorwetten te implementeren. Hoe wordt geborgd dat de verschillende beroepsorganisaties de evenredigheidstoets op een uniforme wijze uitvoeren?
De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of de regering het risico aanwezig acht dat toekomstige wijzigingen van de implementatie telkens in meerdere sectorwetten moeten worden doorgevoerd, waardoor de regelgeving complexer en minder onderhoudbaar wordt?
De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat de regering in haar brief van 9 juni 2023[1] uitgebreid ingaat op de wijze waarop de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn ook ten aanzien van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen worden geborgd. Deze leden constateren dat dit aspect in de memorie van toelichting nauwelijks terugkomt. Kan de regering toelichten hoe de in deze brief aangekondigde werkwijze, waarbij de betrokken bewindspersoon alsnog een evenredigheidsbeoordeling uitvoert indien deze tijdens de parlementaire behandeling ontbreekt, inmiddels is uitgewerkt? Is deze werkwijze inmiddels in de praktijk toegepast? Zo ja, kan de regering daarvan enkele voorbeelden geven?
De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of de in bovengenoemde Kamerbrief aangekondigde aanpassingen van de aanwijzingen voor de regelgeving en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften inmiddels zijn gerealiseerd. Kan de regering bevestigen dat hiermee naar haar oordeel ook ten aanzien van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen volledig tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de Europese Commissie?

[1] Kamerstuk 21 109, nr. 261.

6. Regeldruk

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de regeldrukpassage met name wordt ingegaan op de directe administratieve lasten die voortvloeien uit de implementatie van de richtlijn. Kan de regering toelichten of ook onderzoek is gedaan naar de bredere gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van beroepsorganisaties?
De leden van de CDA-fractie vragen in het bijzonder of de gekozen implementatie ertoe leidt dat het aanpassen van beroepsreglementering aanzienlijk complexer wordt. Voor wijzigingen moeten immers achtereenvolgens de toepasselijkheid van de richtlijn, de evenredigheidsbeoordeling, consultatie, motivering, monitoring en periodieke herbeoordeling worden betrokken. Heeft de regering onderzocht welk effect deze procedurele verplichtingen hebben op de wendbaarheid van beroepsorganisaties om hun regelgeving tijdig aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen?
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan reflecteren op de verhouding tussen het doel van de Proportionaliteitsrichtlijn (het voorkomen van onnodige beroepsbelemmeringen) en de aanzienlijke uitbreiding van procedurele verplichtingen voor beroepsorganisaties? Is de regering van oordeel dat de gekozen implementatie niet verder gaat dan noodzakelijk om aan de richtlijn te voldoen?
De leden van de CDA-fractie vragen of gedurende de consultatie door de betrokken beroepsorganisaties aandacht is gevraagd voor de uitvoerbaarheid van deze verplichtingen en de toename van procedurele lasten? Zo ja, in hoeverre heeft de regering deze signalen betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel?

De leden van de BBB-fractie constateren dat beroepsorganisaties voortaan onder meer nieuwe regelgeving moeten consulteren, eens per drie jaar moeten monitoren en eens per zes jaar een periodieke evenredigheidsbeoordeling moeten uitvoeren. De frequentie van drie jaar volgt niet rechtstreeks uit de richtlijn, maar is gekozen mede op basis van richtsnoeren en gesprekken met de Europese Commissie. Aanvankelijk werd zelfs een tweejaarlijkse rapportage overwogen.
De leden van de BBB-fractie vragen waarom drie jaar uiteindelijk als noodzakelijke frequentie wordt beschouwd. Welke ruimte bestaat er om deze frequentie in de toekomst te verlagen wanneer uit de praktijk blijkt dat de monitoring weinig nieuwe informatie oplevert? Zij constateren daarnaast dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aanvankelijk constateerde dat onder andere de kosten van de nieuwe Raad van Advies bij de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en een digitale consultatievoorziening nog niet volledig waren meegenomen. Hoe wordt na inwerkingtreding gecontroleerd of de daadwerkelijke regeldruk overeenkomt met de huidige ramingen?

7. Overige gevolgen

De leden van de D66-fractie constateren dat de bevoegdheid van de verantwoordelijke bewindspersoon tot het geven van een bindend advies op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is geschrapt en vervangen door een advies waarvan uitsluitend gemotiveerd mag worden afgeweken, met als sluitstuk vernietiging bij koninklijk besluit en, onder de Wet BIG, een aanwijzing. Deze leden vragen hoe vaak de vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van regelgeving van de betrokken beroepsorganisaties de afgelopen tien jaar daadwerkelijk is toegepast, en waarop de regering haar verwachting baseert dat dit sluitstuk in de praktijk werkt. Zij vragen voorts of de regering bereid is de Kamer periodiek te informeren over de gevallen waarin van een evenredigheidsadvies gemotiveerd is afgeweken.

8. Consultatie

De leden van de D66-fractie constateren dat dit wetsvoorstel niet via internetconsultatie is voorgelegd en dat is geconsulteerd bij de betrokken beroepsorganisaties en bij MKB-Nederland. Deze leden constateren tegelijk dat de richtlijn juist verplicht tot consultatie van eenieder, omdat consumenten en toetreders door beperkende beroepsregels worden geraakt. Zij vragen waarom bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel geen consumenten-, patiënten- of cliëntenorganisaties zijn geraadpleegd. Hoe voorkomt de regering dat de nieuwe consultatieplicht in de praktijk een formaliteit wordt, mede gelet op de constatering van de Europese Commissie dat publicatie op de website van een beroepsorganisatie daarvoor mogelijk niet volstaat?

De voorzitter van de commissie,
Van Eijk

De griffier van de commissie,
Reinders