



Brussel, 2.10.2013
COM(2013) 676 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE**

inzake de evaluering van nationale regelingen inzake de toegang tot beroepen

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 402 final}

1. INLEIDING

De Europese economieën worstelen met de nasleep van de financiële crisis en de effecten daarvan op hun overheidsfinanciën. Overal binnen de interne markt denken nationale regeringen na over de vraag hoe ze het scheppen van nieuwe banen kunnen stimuleren en weer economische groei mogelijk kunnen maken. In haar mededeling¹ uit juni 2012 over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn benadrukte de Commissie het belang om er in dit kader voor te zorgen dat het regelgevingskader voor beroepsdiensten voor het doel geschikt blijft. In de herziene richtlijn beroepskwalificaties, waarover de Raad, het Europees Parlement en de Commissie in juni 2013 politieke overeenstemming hebben bereikt, wordt deze kwestie aangepakt en wordt opgeroepen tot een nieuwe strategie waarin elke lidstaat wordt verplicht om zijn wettelijke bepalingen inzake de toegang tot beroepen of beroepstitels actief te evalueren en te moderniseren². Deze mededeling bevat een werkplan voor het uitvoeren van een dergelijke evaluatie. Het verbeteren van de toegang tot beroepen, met name door een meer flexibele en transparante reglementering in de lidstaten, zal de mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars binnen de interne markt en de grensoverschrijdende verrichting van beroepsdiensten vergemakkelijken. Dit zou tevens een positief effect op de werkgelegenheidssituatie moeten hebben en de economische groei moeten bevorderen, vooral omdat beroepsdiensten goed zijn voor circa 9 % van de het bbp van de Unie.

Om het groeipotentieel een impuls te geven en het economisch herstel te consolideren, zou deze evaluatie van gereguleerde beroepen tot prioriteit moeten worden verheven. Daarom dringt de Commissie er bij de lidstaten op aan om niet te wachten tot de formele inwerkingtreding van de herziene richtlijn beroepskwalificaties (eind 2013) en om een begin te maken met de evaluatie op nationaal niveau van de kwalificatievereisten voor gereguleerde beroepen en de reikwijdte van voorbehouden activiteiten. In het door de Europese Raad in juni 2012 goedgekeurde Pact voor groei en banen werd opgeroepen om uitvoering te geven aan de mededeling van de Commissie “onder meer door een stringente wederzijdse evaluatie van nationale beperkingen en een snelle verwijdering van ongerechtvaardigde belemmeringen”. Daarnaast heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht om gebieden vast te stellen waar lidstaten deze toegang op onevenredige wijze blokkeren³. Met de goedkeuring van een zeer brede aanpak voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid door de Europese Raad op 28 juni 2013 is opnieuw onderstreept dat er actie moet worden ondernomen om de vooruitzichten op werk voor jongeren te verbeteren.

Om ervoor te zorgen dat alle lidstaten stappen zetten op weg naar de verwezenlijking van een gemeenschappelijke doelstelling, wordt in deze mededeling een kader beschreven dat de lidstaten in staat stelt om uiterlijk in april 2015 een eerste reeks nationale actieplannen in te dienen. Het resultaat daarvan zou niet een uniforme aanpak voor alle lidstaten moeten zijn. Deze actieplannen zouden moeten worden gebaseerd op een grondige analyse per geval van alle belemmeringen voor de toegang tot een beroep en van mogelijke alternatieve reglementeringsmechanismen. Dit was een van de conclusies van een op 17 juni 2013 gehouden workshop met nationale ministeries en beroepsorganisaties. Een uitgebreide wederzijdse beoordeling die de komende twee jaar zal worden uitgevoerd, zou een tastbare verandering in elke lidstaat tot stand moeten

¹ Mededeling over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn. Een partnerschap voor nieuwe groei in diensten 2012-2015 (zie http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_nl.pdf)

² Artikel 59 van de herziene richtlijn beroepskwalificaties.

³ Aanbeveling van 14 juni 2012.

brengen. In de loop van deze periode zal de Commissie een begin maken met het vaststellen van de resultaten en tekortkomingen in de jaarlijkse verslagen over de integratie van de interne markt van november 2014 en 2015.

De Commissie heeft hierover aan verschillende lidstaten landenspecifieke aanbevelingen gericht. De in deze mededeling beschreven wederzijdse evaluatie vormt een apart traject en heeft geen invloed op de bestaande verplichtingen die in het kader van het Europees semester zijn aangegaan.

Om een volledig beeld te geven van de belemmeringen voor de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen zal tegelijkertijd een verslag worden gepubliceerd over de bevindingen van de in het kader van de dienstenrichtlijn uitgevoerde "collegiale toetsing" van de verplichtingen inzake rechtsvorm, aandeelhouderschap en tarieven, een verdere maatregel die in de mededeling van juni 2012 werd aangekondigd.

2. WAAROM IS EEN EVALUATIE VAN ALLE BEROEPEN VAN BELANG?

In een aantal lidstaten (zoals Spanje, Polen, Portugal en Slovenië) worden grootschalige hervormingen van de gereguleerde beroepen doorgevoerd, en zowel de Commissie als andere internationale organisaties roepen tot dergelijke herzieningen van nationale wet- en regelgeving op. De OESO, die indicatoren heeft ontwikkeld om het beperkende karakter van de regelgeving van bepaalde lidstaten te meten voor een geselecteerd aantal beroepen en sectoren, heeft gewezen op de versturende aard van deze regelgeving⁴.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste argumenten die een rechtvaardiging zouden kunnen vormen voor het bestaan van regelgeving die het betreden van de markt bemoeilijkt en van de verwachte voordelen van het openstellen van de toegang tot beroepen die op dit moment gereguleerd zijn. Ook wordt toegelicht waarom het belangrijk is om alle belemmeringen voor de toegang tot beroepen te evalueren.

2.1 Reglementering van de toegang tot beroepen kan gunstig zijn

2.1.1 Reglementering helpt de consument om de kwaliteit van een dienst te beoordelen

Voor consumenten kan het moeilijk zijn om een goede inschatting te maken van het kwalificatieniveau van dienstverrichters, dat essentieel is voor de levering van diensten van hoge kwaliteit. Deze asymmetrische informatiepositie belet consumenten om geïnformeerde keuzes tussen dienstverrichters te maken. Om het risico van potentieel marktfalen weg te nemen, zou regelgeving die duidelijkheid geeft over de technische kennis en competenties waarover beroepsbeoefenaars zouden moeten beschikken wanneer ze in de markt actief zijn⁵ consumenten de zekerheid kunnen verschaffen die ze nodig hebben.

⁴ In 2003, 2008 (en 2013) zie:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>

⁵ Law en Kim (2005), Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation.

2.1.2 Reglementering ondersteunt de goede werking van de economie van een lidstaat

Bescherming van consumenten en het algemeen belang

Beroepen kunnen worden gereguleerd om gezondheids- en veiligheidsredenen met het oogmerk om ongevallen ten gevolge van wanpraktijken of gebrekkige producten te voorkomen. Zo zijn voor de meerderheid van de beroepen in de gezondheidszorg toereikende kwalificaties nodig, met inbegrip van gevolgde stages. Ook zijn er diensten die als publieke goederen worden beschouwd omdat ze waarde hebben voor de samenleving in het algemeen; deze moeten mogelijk worden gereguleerd om een voldoende aanbod en een adequate kwaliteit te waarborgen.

Externe effecten voor derden

Beroepsdiensten kunnen effecten hebben op derden. Reglementering kan ervoor zorgen dat dienstverrichters naar behoren rekening houden met de gevolgen van hun activiteiten voor anderen dan de partij die voor de diensten betaalt. Zo kan het voor een onderneming wettelijk verplicht zijn om de boekhouding te laten controleren omdat dat in het belang is van de gemeenschap van investeerders – die deze boekhouding moet kunnen vertrouwen – en niet alleen in het belang van de onderneming die de accountant betaalt.

2.2 Voordelen die voortvloeien uit het openstellen van beroepen

2.2.1 De consument wordt meer keuze geboden tegen een betere prijs

Betere prijzen

Restricties inzake de toegang tot beroepen beperken het aantal beroepsbeoefenaars dat bevoegd is een dienst te verrichten. Als gevolg daarvan wordt het aanbod van beroepsbeoefenaars niet bepaald door de markt. Deze situatie kan problematisch worden bij veranderingen in de vraag naar de dienst. Dit zou kunnen resulteren in economische winsten voor gevestigde beroepsbeoefenaars en leiden tot hogere prijzen ten koste van de rest van de economie en de consument, hetgeen a fortiori opgaat als de vraag naar de diensten inelastisch is⁶.

De keuze van de consument wordt vergroot

Excessieve regelgeving die een belemmering voor de toegang tot beroepen vormt, zou de markt kunnen verstoren en zou kunnen leiden tot hogere prijzen die een afschrikkend effect hebben op consumenten die niet bereid of in staat zijn om deze te betalen. Vaak zijn er minder bezwarende manieren van reglementering die net zo goed voor een goede kwaliteit van de dienstverlening zorgen en tot betere prijzen zouden kunnen leiden. Als gevolg daarvan zouden de keuzemogelijkheden voor de consument groter kunnen worden en zouden sociale ongelijkheden tussen consumenten kunnen worden verminderd⁷.

⁶ Friedman (1962), *Capitalism and Freedom*, Shapiro (1986), *Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing*, Stigler (1971), *The Theory of Economic Regulation*.

⁷ Friedman (1962), zie voetnoot 6, Kleiner (2006), *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*

2.2.2 Het nationale concurrentievermogen en de werkgelegenheid worden gestimuleerd

Groter concurrentievermogen

Beroepsbeoefenaars bieden niet alleen diensten aan eindconsumenten aan. Beroepsdiensten vormen in veel sectoren intermediaire input; de multipliereffecten kunnen derhalve van significant belang zijn voor de rest van de economie. Het terugdringen van regelgeving die een belemmering vormt voor de toegang tot beroepen zou kunnen leiden tot meer concurrentie tussen een groter aantal beroepsbeoefenaars, hetgeen weer een sterkere prikkel kan vormen om innovatieve diensten van hoge kwaliteit te leveren en de operationele kosten voortdurend te bewaken. Een groter aantal aanbieders kan door sterkere competitie ook het innovatieniveau verhogen. Modernisering van regelgeving zou beroepsbeoefenaars ertoe kunnen aanzetten om hun diensten in andere lidstaten aan te bieden, waardoor er meer kansen zouden ontstaan voor EU-bedrijven, de concurrentie zou toenemen en consumenten meer keuzemogelijkheden zouden krijgen.

Verbetering van de werkgelegenheidssituatie

Reglementering kan een nadelig effect hebben op het scheppen van banen doordat arbeidsmarkten in segmenten worden onderverdeeld en het arbeidsaanbod zich moeilijker kan aanpassen aan veranderende voorkeuren van consumenten⁸. Een gevolg daarvan kan zijn dat arbeidstekorten in bepaalde beroepen onvoldoende worden aangevuld omdat de mobiliteit binnen en tussen beroepen door de regelgeving wordt gehinderd. Het verminderen of wegnemen van belemmeringen voor de uitoefening van bepaalde beroepen zou de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt kunnen vergemakkelijken en tevens de mobiliteit van beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten kunnen vergroten.

2.3 De economische effecten van reglementering

Een evaluatie van de gereguleerde beroepen vormt voor elke lidstaat een uitstekende kans om de voordelen van reglementering te beoordelen en deze af te wegen tegen de economische kosten van binnenlandse reglementeringen.

Dit type analyse wordt reeds uitgevoerd in academisch onderzoek, waarbij de focus niet zozeer ligt op het aantal belemmeringen, maar meer op het effect van reglementering op een aantal essentiële indicatoren: de kwaliteit van een dienst, de salarissen van de betrokken beroepsbeoefenaars, de prijzen voor de consument en het algehele effect op de werkgelegenheid.

In diverse studies⁹ kon geen correlatie worden aangetoond tussen reglementering en de kwaliteit van een dienst. Een mogelijke verklaring die de onderzoekers aanvoeren, is dat lage-inkomensgroepen moeilijk toegang hebben tot diensten van gereguleerde beroepen als gevolg van de hoge vergoedingen, waardoor ze worden gedwongen om zelf naar oplossingen te zoeken. Ook geldt voor veel beroepen dat niet duidelijk is hoe de kwaliteit kan worden gemeten.

⁸ Mortensen and Pissarides (1994), Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment

⁹ Carroll and Gaston (1981), A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service, Maurizi (1980), The impact of regulation on quality: The case of California contractors, Kugler and Sauer (2005), Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians

Een bevinding van andere studies¹⁰ is dat het gemiddelde salaris bij gereguleerde beroepen significant hoger is dan bij niet-gereguleerde beroepen en dat de invoering van regulering tot een verhoging van de inkomens van de beroepsbeoefenaars leidt. Het risico bestaat dan dat deze hogere beloningen worden doorberekend in de prijzen, ten nadele van de personen die van deze diensten gebruikmaken.

Onderzoek in de VS – waar de regelgeving per staat verschilt – maakt een vergelijking van het effect van regulering tussen niet-regulerende en regulerende staten mogelijk. Zo is er bijvoorbeeld bewijs dat de groei van de werkgelegenheid in bepaalde beroepen in de VS in staten zonder regulering 20 % hoger was¹¹.

Ook onderzoek in Duitsland¹² heeft tot de conclusie geleid dat het reguleren van beroepen mogelijk een negatief effect heeft op de mobiliteit van beroepsbeoefenaars tussen banen omdat beroepsbeoefenaars worden belet om snel kansen in de arbeidsmarkt te grijpen.

2.4 Beroepsbeoefenaars laten profiteren van de interne markt

Marktdeelnemers die beroepsdiensten over de grens willen aanbieden of een baan in een andere lidstaat willen zoeken, worden geconfronteerd met een aanzienlijk aantal belemmeringen inzake regelgeving met betrekking tot hun beroep. De term "gereguleerd beroep", als gedefinieerd in de richtlijn beroepskwalificaties¹³, heeft niet alleen betrekking op beroepswerkzaamheden, maar ook op de beroepstitels, waartoe de toegang krachtens nationale regelgeving afhankelijk is van het bezit van specifieke kwalificaties.

In de Unie loopt het aantal gereguleerde beroepen¹⁴ uiteen tussen de lidstaten, van minder dan vijftig tot meer dan vierhonderd¹⁵. Het gemiddelde aantal per lidstaat wordt momenteel geschat op 157. Het hoogste aantal gereguleerde beroepen is te vinden in de gezondheidssector (meer dan 40 % van alle gereguleerde beroepen in de EU), gevolgd door de sectoren onderwijs, zakelijke dienstverlening, handel en vervoer. De grote verschillen tussen de lidstaten vormen een belemmering voor beroepsbeoefenaars die in het buitenland willen werken of hun diensten over de grens willen aanbieden.

Moderne en flexibele regelgeving voor de toegang tot beroepen zou het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars gemakkelijker moeten maken en moeten bijdragen tot het vinden van oplossingen voor de werkloosheid en de arbeidstekorten waar verschillende delen van de Unie mee te kampen hebben. Ook zou dit het voor ondernemingen van beroepsbeoefenaars eenvoudiger moeten maken om hun diensten elders in de Unie aan te bieden, om door een grotere markt te profiteren van potentiële voordelen qua schaal en

¹⁰ Kleiner and Krueger (2013), Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market).

¹¹ Kleiner (2006), zie voetnoot 7.

¹² Plantl en Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?.

¹³ Zie artikel 3, lid 1, onder a), van Richtlijn 2005/36/EG.

¹⁴ Gegevensbank van gereguleerde beroepen van de Europese Commissie op basis van door de lidstaten verstrekte informatie. De gegevensbank omvat de gereguleerde beroepen die onder Richtlijn 2005/36/EG vallen. Website: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home

¹⁵ Het aantal door de lidstaten gerapporteerde gereguleerde beroepen moet met de nodige behoedzaamheid worden benaderd. De wijze waarop de lidstaten momenteel hun gereguleerde beroepen bij de gegevensbank van gereguleerde beroepen aanmelden kan per lidstaat verschillen (bepaalde lidstaten kunnen één enkel beroep aanmelden voor een breed scala aan verschillende activiteiten/specialismen, terwijl andere lidstaten deze bij verschillende beroepen indelen).

bereik, zonder meerdere nationale obstakels op het gebied van regelgeving te hoeven te overwinnen en om een efficiëntere allocatie van middelen te bevorderen.

2.5 Noodzaak van volledige transparantie en een robuuste analyse

In het licht van bovenstaande analyse hebben de lidstaten veel redenen om de effecten van potentiële handelsbelemmeringen bij beroepsdiensten in de hele interne markt grondig te onderzoeken, maar ook om een beter begrip te krijgen van de rol die gereguleerde beroepen spelen in hun binnenlandse economie.

Bij de collegiale toetsing die in het kader van de dienstenrichtlijn is uitgevoerd ten aanzien van de verplichtingen inzake de rechtsvorm, het aandeelhouderschap en de tarieven is vastgesteld welke belemmeringen er bestaan voor de uitoefening van bepaalde beroepswerkzaamheden en met welke problemen beroepsbeoefenaars die zich in een andere lidstaat willen vestigen, te maken krijgen. Sommige van deze verplichtingen kunnen het opzetten van dochterondernemingen in de praktijk onmogelijk maken. Hoewel enkele lidstaten hun regelgeving op dit gebied bij de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn hebben gewijzigd, is tijdens de collegiale toetsing gebleken dat veel lidstaten geen grondige evenredigheidsbeoordeling van de bestaande regelgeving hebben uitgevoerd.

De komende wederzijdse beoordeling biedt aan elke lidstaat de mogelijkheid om een rigoureuze beoordeling van de belemmeringen voor de toegang tot beroepsactiviteiten te maken. Volledige transparantie over de beroepen die in de lidstaten gereguleerd zijn, is een onontbeerlijke eerste stap. Vervolgens zouden de lidstaten moeten beginnen met het screenen van alle belemmeringen voor de toegang tot deze beroepen die ze hebben vastgesteld en het analyseren van de noodzaak en evenredigheid van deze restricties, waarbij ze naar behoren rekening dienen te houden met de voordelen die deze met zich meebrengen voor de samenleving en met de economische effecten ervan. Met name het effect van deze reglementering op de kwaliteit, de prijs en de werkgelegenheid zou moeten worden bestudeerd.

Daarnaast is de Commissie voornemens om, ter ondersteuning van het werk van de lidstaten, in de eerste helft van 2014 een economische studie uit te voeren waarin op basis van een vergelijking van casestudies de voordelen van het al dan niet reglementeren van beroepen of de keuze voor een andere reglementeringsaanpak meer gedetailleerd kunnen worden gemeten.

3. HOE GAAT DE COMMISSIE DE WEDERZIJDSE BEOORDELING AANPAKKEN?

De Commissie verzoekt de lidstaten om zo spoedig mogelijk een begin te maken met de wederzijdse beoordeling. Lidstaten die al zijn gestart met de screening van hun gereguleerde beroepen in het kader van het Europees semester en het memorandum van overeenstemming zouden hiervan niet moeten worden vrijgesteld, maar zouden de reeds bereikte resultaten op het gebied van het terugdringen van de restricties voor het uitoefenen van beroepen als vertrekpunt moeten nemen.

Om de regelgeving die de toegang tot beroepen beperkt, te kunnen beoordelen, is een analyse per beroep nodig. Bij de hervormingen die plaatsvinden in Polen, Portugal en Slovenië wordt deze aanpak gehanteerd. Tijdens de op 17 juni 2013 georganiseerde workshop is ook bevestigd dat de specifieke kenmerken van elk beroep op hun eigen merites moeten worden beoordeeld.

De lidstaten zouden echter niet geïsoleerd te werk moeten gaan bij het presenteren van de definitieve resultaten van hun binnenlandse beoordeling. In plaats daarvan lijkt het van cruciaal belang dat de lidstaten hun systemen in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar vergelijken, voordat elke lidstaat een definitief standpunt inneemt.

3.1 Toepassingsgebied

In artikel 59 van de herziene richtlijn beroepskwalificaties worden drie criteria genoemd voor het onderzoeken van de vereisten voor toegang tot beroepen, die als volgt kunnen worden geresumeerd:

- Verenigbaarheid met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats: de lidstaten moeten ervoor zorgen dat beroepsbeoefenaars toegang hebben tot gereguleerde beroepen, ook als ze geen onderdaan van de desbetreffende lidstaat zijn of niet op het nationale grondgebied van de lidstaat woonachtig zijn;
- Rechtvaardiging: de reglementering moet zijn gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang;
- Evenredigheid: de evenredigheid van nationale maatregelen dient te worden getoetst op grond van hun geschiktheid om het nagestreefde doel te bereiken. Tevens mogen de maatregelen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.

3.2 Beoordelen van de rechtvaardiging van de reglementering

De lidstaten zouden voor elk gereguleerd beroep de specifieke reden van algemeen belang vast moeten stellen die het bestaan van een gegeven reglementeringskader rechtvaardigt en moeten controleren of deze rechtvaardiging nog steeds geldig is.

3.2.1 Meerdere lagen regelgeving

Bij de discussie over de noodzaak van reglementering zullen de lidstaten worden verzocht om te kijken naar bestaande waarborgen die worden geboden door andere soorten reglementering, vooraf of achteraf, van de door elke beroepsgroep verrichte diensten, zoals goedkeuringsprocedures, naleving van technische en veiligheidsnormen en inspectiemechanismen. Reglementering van de toegang tot een beroep door middel van specifieke kwalificaties zou alleen moeten worden gehandhaafd indien deze waarborgen niet volstaan. Anders zou het risico van dubbele reglementering kunnen optreden of zouden de ontvangers van diensten kunnen worden geconfronteerd met te veel bureaucratische rompslomp.

Om dezelfde reden moet ook regelgeving die verband houdt met de uitoefening van beroepsactiviteiten in aanmerking worden genomen, met name de regelgeving die in het kader van de collegiale toetsing op grond van de dienstenrichtlijn wordt onderzocht, te weten de verplichtingen inzake de rechtsvorm en het aandeelhouderschap. Voorts zouden de lidstaten moeten kijken naar het cumulatieve effect van alle restricties die aan een bepaald beroep zijn opgelegd, met inbegrip van, indien van toepassing, het verplichte lidmaatschap van beroepsverenigingen. Handhaving van een kwalificatieverplichting zou in bepaalde gevallen zin hebben, mits andere typen restricties worden weggenomen of aanzienlijk worden herzien.

Door onderwijsstelsels of werkgevers geboden waarborgen

In veel lidstaten zijn onder toezicht van de staat opleidingsprogramma's, waaronder stageperioden, ontwikkeld om personen voor te bereiden op de uitvoering van specifieke beroepsactiviteiten¹⁶ die eventueel niet gereguleerd zijn. De daarin behaalde kwalificaties fungeren voor werkgevers als kwaliteitskeurmerk wanneer de toegang tot het beroep als zodanig niet is gereguleerd en er geen activiteiten aan de desbetreffende beroepsgroep voorbehouden zijn.

Een andere belangrijke factor waarmee rekening dient te worden gehouden, is de wijze waarop het beroep wordt uitgeoefend: de reglementering van een beroep dat voornamelijk wordt uitgeoefend door zelfstandige beroepsbeoefenaars zou misschien als een noodzakelijke waarborg kunnen worden beschouwd. De situatie is anders wanneer het beroep voornamelijk wordt uitgeoefend door beroepsbeoefenaars die in dienst zijn bij private ondernemingen of overheidsinstellingen, waar werkgevers een rol spelen bij het verifiëren van de vakbekwaamheid van nieuw geworven personeel en verantwoordelijk zijn in geval van ongevallen of klachten.

Deze twee elementen – de specifieke opleiding en de uitoefening van het beroep als werknemer – zouden in aanmerking moeten worden genomen bij het beoordelen van de noodzaak van reglementering. Zij verklaren bijvoorbeeld waarom het beroep van ingenieur in Frankrijk, waar 95 % van de ingenieurs in dienst is van een bedrijf of een overheidsinstantie en de werving van ingenieurs sterk is gebaseerd op de reputatie van de ingenieursopleidingen, niet is gereguleerd.

3.2.2 Regionale reglementering

Regionale reglementering door middel van kwalificaties zou aan dezelfde noodzakelijkheidstoetsing moeten worden onderworpen als reglementering op het federale niveau van een land. Er is echter nog een andere uitdaging. De wederzijdse beoordeling van kwalificaties tussen regio's in dezelfde lidstaat moet effectief zijn om ervoor te zorgen dat beroepsbeoefenaars uit de lidstaat zelf of uit het buitenland het beroep op het gehele nationale grondgebied kunnen uitoefenen. Zoals is voorzien in artikel 10, lid 4, van de dienstenrichtlijn, moet elke benodigde vergunning geldig zijn in de hele lidstaat. In Spanje, bijvoorbeeld, wordt een grote hervorming op dit gebied voorbereid.

3.3 Beoordelen van de evenredigheid van de reglementering

Wanneer er een dwingende reden van algemeen belang is die geschikt is om de toegang tot een beroep te reguleren, worden de lidstaten ook verzocht om de vorm en het niveau van de reglementering te onderzoeken met het oog op het wegnemen van ongerechtvaardigde restricties of belemmeringen.

3.3.1 Toepassingsgebied van en aantal voorbehouden activiteiten

In het onderzoek zou het niveau van de vereiste kwalificaties moeten worden afgezet tegen de complexiteit van de taken die aan de beroepsgroep zijn voorbehouden. In enkele gevallen zou het mogelijk kunnen zijn om het regelgevingskader te herzien zonder de gewenste doelstelling te compromitteren, bijvoorbeeld door het toepassingsgebied van de aan de beroepsgroep voorbehouden activiteiten in te perken, door beoefenaars van andere

¹⁶ Deze worden in de richtlijn beroepskwalificaties "gereguleerd onderwijs en gereguleerde opleidingen" genoemd.

gereguleerde beroepen toegang tot enkele van de voorbehouden activiteiten te verlenen of door voor minder restrictieve benaderingen te kiezen. Indien bijvoorbeeld buitenlandse beroepsbeoefenaars om gedeeltelijke toegang tot enkele, maar niet alle voorbehouden activiteiten verzoeken, zou dit een indicatie kunnen vormen voor de mate waarin de bestaande reglementering nog evenredig is.

3.3.2 Effect op ontvangers van diensten en de markt

Bij de evenredigheidsanalyse zou ook het effect van de reglementering van beroepen op de gebruikers van hun diensten tegen het licht moeten worden gehouden. Zo zou in principe de bescherming van consumenten kunnen worden gebruikt om elke reglementering van een beroep te rechtvaardigen met het argument dat daarmee de aan de beroepsactiviteiten verbonden risico's worden verminderd. Economische factoren, zoals prijzen, lonen, concurrentievermogen en werkgelegenheid (zie de punten 2.2. en 2.3) zouden echter ook in elke lidstaat moeten worden beoordeeld en tussen de lidstaten moeten worden besproken.

3.3.3 Vergelijken van alternatieve modellen

De lidstaten passen verschillende vormen van reglementering van beroepsactiviteiten toe. De meest gebruikelijke aanpak is dat in de nationale wet- of regelgeving het recht om bepaalde activiteiten te verrichten, wordt voorbehouden aan gekwalificeerde beroepsbeoefenaars. Andere vormen van reglementering zijn bijvoorbeeld de bescherming van beroepstitels of verplichte of zelfs vrijwillige certificeringssystemen (zie bijlage I).

De lidstaten die dergelijke systemen gebruiken, worden verzocht om schriftelijke verslagen in te dienen waarin wordt beschreven hoe hun verplichte en ook vrijwillige certificeringssystemen in de praktijk werken. In het bijzonder zouden ze moeten ingaan op het gebruik van accreditaties overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008 als een vorm van overheidstoezicht op dergelijke certificeringssystemen – in zowel de vrijwillige als de verplichte sector – dat leidt tot de erkenning van geaccrediteerde certificaten.

De wederzijdse beoordeling zou voor de lidstaten die geen beroepen in de betrokken sectoren reglementeren een kans moeten vormen om informatie te verstrekken over eventuele alternatieve mechanismen die de eerbiediging van een dwingende reden van algemeen belang waarborgen. Dit zou een dialoog mogelijk moeten maken tussen lidstaten die verschillende benaderingen hebben, waarbij het effect van alle soorten formele en informele beperkingen op de toegang tot beroepsactiviteiten zou moeten worden onderzocht.

4. HET WERKPLAN

Het proces, dat wordt geïllustreerd in het stroomschema in bijlage II, zou in november 2013 van start moeten gaan. Elke lidstaat wordt verzocht om eerst alle gereguleerde beroepen nauwkeurig in kaart te brengen en vervolgens een screening van de rechtvaardiging van elk reglementering van een beroep op binnenlands niveau uit te voeren. De volgende, cruciale stap zou moeten zijn om de resultaten zo spoedig mogelijk met elkaar te vergelijken in een uitgebreide wederzijdse beoordelingsexercitie tussen alle lidstaten. De Commissie zal regelmatig verslag uitbrengen over de vooruitgang die de lidstaten bij de wederzijdse beoordeling hebben geboekt. De eerste maatregelen die gericht zijn op het herzien van de beperkingen aan de toegang tot bepaalde beroepsactiviteiten zouden reeds in april 2015 door de lidstaten moeten worden voorgesteld.

De wederzijdse beoordeling zou per sector moeten plaatsvinden om rekening te houden met de economische context (concurrentie, prijs, werkgelegenheid, arbeidstekorten en de kwaliteit van de diensten). Om het werk te vergemakkelijken zouden de screening en de wederzijdse beoordeling moeten worden onderverdeeld in twee fasen met verschillende tijdschema's, waarbij in elke fase een andere cluster van sectoren onder loep wordt genomen. Het eerste cluster zou moeten bestaan uit alle gereguleerde beroepen in die economische sectoren waar modernisering van het regelgevingskader aanmerkelijk zou kunnen bijdragen tot werkgelegenheid en groei: bedrijfsdiensten, bouw, be- en verwerkende industrie, vastgoed, vervoer, groot- en kleinhandel. Het tweede cluster zou de resterende sectoren moeten omvatten (onderwijs, amusement, gezondheids- en sociale diensten, netwerkdiensten anders dan vervoer, overheden, toerisme, overige diensten/activiteiten).

Tegelijk daarmee zal de Commissie in de eerste helft van 2014 (zie punt 2.5) een studie aanvangen. Ook zal de Commissie belanghebbende partijen bij het proces blijven betrekken en beroepsgroepen blijven raadplegen door jaarlijks workshops te organiseren, zoals ze dat in juni 2013 heeft gedaan.

Nadat de screening en de wederzijdse beoordeling voor elke cluster zijn uitgevoerd, zullen de lidstaten worden verzocht om **nationale actieplannen** in te dienen, die ook acties kunnen omvatten die reeds plaatsvinden. Voor elk gereguleerd beroep zouden de lidstaten moeten bepalen welke actie het meest passend is, waarvoor onder meer de volgende opties kunnen worden gekozen:

- handhaven van de bestaande reglementering van de toegang tot het beroep, waarbij wordt aangegeven of andere typen reglementering die van toepassing zijn op de uitoefening van het beroep zijn weggenomen of herzien;
- wijzigen van de bestaande reglementering, bijvoorbeeld door een herziening van de kwalificatie-eisen, mogelijkerwijs in de vorm een verkorting van de duur van het opleidingsprogramma of de stage, of door een inperking van het toepassingsgebied van de aan de beroepsgroep voorbehouden activiteiten, bijvoorbeeld door uitsluitend activiteiten waarvoor specifieke deskundigheid is vereist of die grotere risico's met zich meebrengen aan de beroepsgroep voor te behouden;
- vervangen van de bestaande vorm van reglementering door een ander systeem dat de kwaliteit van de diensten kan waarborgen, bijvoorbeeld bescherming van de beroepstitel of een vrijwillig certificeringssysteem waarop toezicht wordt gehouden door overheidsautoriteiten; of
- intrekken van de bestaande reglementering.

Wanneer lidstaten rechtstreeks van beroepsgroepen verzoeken om nieuwe reglementering ontvangen, zouden de actieplannen ook duidelijke en transparante criteria moeten omvatten aan de hand waarvan deze verzoeken zullen worden onderzocht.

Om het proces te vergemakkelijken stelt de Commissie voor om de werkzaamheden onder te verdelen in drie fasen met precieze tijdschema's, waarbij in elke fase tijdig feedback wordt gegeven aan de lidstaten.

4.1 Eerste fase: in kaart brengen van de beroepen in elke lidstaat

Met ingang van november 2013 zouden de lidstaten de informatie die reeds beschikbaar is in de gegevensbank van gereguleerde beroepen van de Commissie moeten controleren en alle benodigde aanvullende gegevens moeten verstrekken, waaronder informatie over de bescherming van beroepstitels en over de beroepsactiviteiten waarvoor een verplichte certificering geldt. Voor die gevallen waarin een verplichte certificering is gebaseerd op een EU-richtlijn (zoals in het wegvervoer), zouden de lidstaten de Commissie moeten meedelen om welke EU-instrument het gaat. Voor elk gereguleerd beroep zouden de lidstaten ook een beschrijving van de aan de beroepsgroep voorbehouden activiteiten moeten verstrekken. De gegevensbank van gereguleerde beroepen zou in februari 2014 compleet moeten zijn.

De Commissie is voornemens om in maart 2014 een **Europese plattegrond van gereguleerde beroepen** te publiceren.

4.2 Tweede fase (november 2013 – juni 2015): screening, beoordeling en nationale actieplannen voor het eerste cluster van sectoren

Tussen november 2013 en mei 2014 zouden de lidstaten een gedetailleerde screening moeten uitvoeren van de beroepen die tot het eerste cluster behoren. Vanaf juni 2014 zal de Commissie bijeenkomsten organiseren om de lidstaten in de gelegenheid te stellen om de resultaten van hun binnenlandse screenings uit te wisselen. Alle lidstaten zullen de kans krijgen om commentaar te geven op de ontwikkelingen en de initiële conclusies van andere lidstaten.

De lidstaten zullen worden verzocht om rekening te houden met de bevindingen van de Commissie, die zij in november 2014 zal presenteren in haar jaarlijkse verslag over de integratie van de interne markt (samen met een meer gedetailleerd beoordelingsverslag).

Het proces van screening en wederzijdse beoordeling zou elke lidstaat in staat moeten stellen om **tegen april 2015 een initieel verslag op te stellen over de beroepen van het eerste cluster**, waarin ook de maatregelen worden vermeld die reeds zijn of zullen worden genomen. De conclusies van deze verslagen zouden moeten worden gekoppeld aan de nationale hervormingsprogramma's (NPR's), die tegelijkertijd ook in het kader van het Europees semester moeten worden overgelegd. Deze bevindingen zouden ook kunnen worden gebruikt in het kader van de voorbereiding van de landenspecifieke aanbevelingen 2015.

4.3 Derde fase (juni 2014 – januari 2016): screening, beoordeling en nationale actieplannen voor het tweede cluster sectoren

Voor het tweede cluster zou dezelfde procedure moeten worden gevolgd als voor het eerste cluster. De Commissie zal in haar jaarlijkse verslag over de integratie van de interne markt gedetailleerde conclusies presenteren, en daarnaast in november 2015 een meer gedetailleerd beoordelingsverslag uitbrengen. **In januari 2016 zouden de lidstaten een tweede verslag moeten indienen**, waarin zij vermelden welke maatregelen ze hebben genomen of voornemens zijn te nemen. De bevindingen voor deze sectoren zouden weer kunnen worden gebruikt in het kader van het Europees semester van 2016.

In **juni 2015 en maart 2016** zal de Commissie eventuele corrigerende follow-upacties voorstellen in het licht van de in juni 2015 en januari 2016 van de lidstaten ontvangen actieplannen. Deze acties kunnen onder meer de inleiding van inbreukprocedures omvatten als discriminatoire of onevenredige nationale eisen worden gehandhaafd.

5. CONCLUSIE

De transparantie en de wederzijdse beoordeling van gereguleerde beroepen zouden moeten resulteren in een modernisering van de nationale kaders die de toegang tot beroepen beperken. De resultaten zouden ertoe moeten leiden dat de mobiliteit van beroepsbeoefenaars in de interne markt wordt gestimuleerd, nieuwe banen worden geschapen in de desbetreffende beroepssectoren, het concurrentievermogen van deze en verwante sectoren wordt vergroot en nieuwe groeikansen worden gecreëerd.

De Commissie verwacht van de lidstaten dat ze zich volledig zullen inzetten voor dit proces door voldoende middelen uit te trekken voor de deelname aan de screening en de wederzijdse beoordeling van nationale reglementeringen. De Commissie is zich bewust van de omvang van de werkzaamheden die op nationaal niveau zullen moeten worden verricht en is bereid waar mogelijk een helpende hand toe te steken.

BIJLAGE I

Verschillende benaderingen van de reglementering van beroepsactiviteiten

1. Gereguleerde beroepen met daaraan voorbehouden activiteiten

De meest gebruikelijke aanpak is dat in de nationale wet- of regelgeving het recht om bepaalde activiteiten te verrichten wordt voorbehouden aan gekwalificeerde beroepsbeoefenaars. Bij deze aanpak stellen de lidstaten zelf de beroepsactiviteiten vast waarvan zij vinden dat er een specifieke kwalificatie voor de uitoefening ervan noodzakelijk is. Zo zijn de activiteiten die verband houden met het ontwerpen van gebouwen in veel lidstaten exclusief voorbehouden aan architecten.

De kwalificatie-eisen en de reikwijdte van de voorbehouden activiteiten worden doorgaans gecontroleerd door een overheidsinstantie op nationaal of regionaal niveau. In enkele gevallen is deze bevoegdheid gedelegeerd aan beroepsorganen (ordes, kamers, colleges) die organisatorische en disciplinaire functies hebben en verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en toepassing van een deontologische code.

Om mogelijke belemmeringen ten gevolge van nationale regelgeving weg te nemen is een systeem van wederzijdse erkenning van kwalificaties in de EU opgezet. Richtlijn 2005/36/EG is van toepassing op beroepsbeoefenaars die gekwalificeerd zijn in een lidstaat (ongeacht of het beroep daar gereguleerd is of niet) en bereid zijn zich te vestigen of diensten te verrichten in een andere lidstaat waar het beroep is gereguleerd.

2. Reglementering van beroepsactiviteiten door verplichte certificering

Toegang tot beroepsactiviteiten die specifieke kennis van technische voorschriften of processen vereisen, kan op nationaal niveau worden onderworpen aan verplichte certificering. In bepaalde gevallen vloeit deze verplichting voort uit EU-wetgeving. Het belangrijkste verschil tussen deze aanpak en het hierboven beschreven voorbehouden van activiteiten aan beroepsgroepen is dat de kwalificatie-eis niet exclusief is gekoppeld aan een beroep als zodanig. Een beperkt aantal specifieke technische activiteiten is afhankelijk van het bezit van een certificaat dat door leden van verschillende beroepsgroepen kan worden verworven.

Een voorbeeld is de EU-wetgeving op het gebied van geïoniseerde gassen¹⁷. Deze wetgeving voorziet in verplichte certificering van ondernemingen en werknemers die met stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur werken. Soortgelijke wetgeving is op EU-niveau ontwikkeld voor bepaalde categorieën van treinmachinisten¹⁸ en bepaalde categorieën van beroepsbestuurders van voertuigen in het wegvervoer¹⁹.

In al deze gevallen worden in de EU-wetgeving de minimale opleidingseisen omschreven. Soms worden ook de voorwaarden en procedures voor de erkenning van in andere lidstaten afgegeven certificaten vastgesteld. Bovendien zijn andere lidstaten, indien deze certificeringsregelingen zijn gebaseerd op accreditatie in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 765/2008, verplicht om deze certificaten te erkennen. Wanneer dit echter niet het geval is of wanneer de exacte voorwaarden voor de erkenning niet zijn gespecificeerd, biedt Richtlijn 2005/36/EG het noodzakelijke kader voor erkenning.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 842/2006; Verordening (EG) nr. 303/2008 van de Commissie.

¹⁸ Richtlijn 2007/59/EG.

¹⁹ Richtlijn 2003/59/EG.

3. Beschermde beroepstitels

Een andere aanpak bestaat in het reglementeren van de toegang tot beroepstitels. In dat geval is een specifieke kwalificatie vereist om een beroepstitel te gebruiken, maar wordt de activiteit waarop het beroep betrekking heeft, niet voorbehouden aan houders van deze titel: ook anderen mogen de activiteit uitoefenen, zolang ze de desbetreffende titel maar niet gebruiken. In Duitsland is de beroepstitel "ingenieur" bijvoorbeeld wettelijk beschermd en kan deze alleen worden verworven op basis van een academische kwalificatie op het gebied van de ingenieurs- of natuurwetenschappen.

Enkele beroepsorganen hebben het exclusieve recht, dat door de overheid aan hen is verleend, om beroepstitels toe te kennen (zoals beroepsorganen die bij decreet zijn opgericht in het Verenigd Koninkrijk).

Een beschermde beroepstitel is een signaal voor consumenten en werkgevers dat de houder voldoet aan bepaalde kwalificatie-eisen, terwijl ze vrij zijn om beroepsbeoefenaars in te huren die de titel niet hebben.

4. Vrijwillige certificeringsregelingen

Vrijwillige certificeringssystemen worden vaak gebruikt voor beroepen die niet wettelijk zijn gereguleerd. Het belangrijkste doel ervan is om, bij ontstentenis van reglementering, de vakbekwaamheid van de beroepsbeoefenaar aan te tonen, de kwaliteit van de dienstverrichting te garanderen en consumenten te informeren. Artikel 26 van de dienstenrichtlijn²⁰ bevordert de ontwikkeling van certificeringssystemen en kwaliteitslabels om de beoordeling van de vakbekwaamheid van dienstverrichters te kunnen beoordelen en een hoge kwaliteit van de diensten te waarborgen.

Bepaalde certificeringssystemen worden ontwikkeld door regelgevende organen die zijn benoemd door overheidsautoriteiten (zoals de raad van kappers ("Hairdressing Council") in het Verenigd Koninkrijk). Het beheer van dit type certificeringssystemen kan echter belangrijke kosten voor belanghebbende partijen met zich meebrengen.

Er is een groeiende trend onder beroepsverenigingen om hun eigen certificeringssystemen te ontwikkelen, en in enkele gevallen om het lidmaatschap ervan afhankelijk te maken van voorafgaande certificering van het toekomstige lid.

In Italië is in 2012 een nieuwe wet inzake de organisatie van niet-gereguleerde beroepen aangenomen, waarin de mogelijkheid is ingevoerd om beroepsverenigingen op te richten en de vrijwillige zelfcertificering van beroepsbeoefenaars die niet-gereguleerde activiteiten uitoefenen, wordt aangemoedigd. De zelfcertificering moet zijn gebaseerd op nationale technische normen waarin de voor de uitoefening van het beroep vereiste kwalificaties worden omschreven.

Deze praktijken beogen de transparantie van beroepsactiviteiten voor de consumenten te vergroten en consumenten te helpen bij het maken van een keuze tussen verschillende dienstverrichters. Als deze certificeringssystemen echter niet zijn gebaseerd op accreditatie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008, is er geen controle van de kwaliteit of werking ervan. Bovendien kunnen ze praktische obstakels voor de toegang tot beroepsactiviteiten opwerpen. Zo zouden ze de ontwikkeling van dominante beroepsverenigingen kunnen bevorderen, wat zou leiden tot het isoleren van nieuwe marktbetreders uit andere landen: hoewel de toegang tot de beroepsactiviteiten wettelijk niet beperkt zou worden, zou certificering in de markt een noodzaak worden;

²⁰ Richtlijn 2006/123/EG.

tegelijkertijd zou, bij het ontbreken van overheidsreglementering, het systeem van erkenning waarin wordt voorzien in Richtlijn 2005/36/EG, niet van toepassing zijn.

BIJLAGE II

