

Vergaderjaar 2022–2023

21 109

Uitvoering EU-Richtlijnen

Nr. 261

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2023

De Europese interne markt is van grote waarde voor Nederland. Het kabinet zet daarom in op het voorkomen van nieuwe, ongerechtvaardigde belemmeringen op de interne markt. De Europese Commissie («Commissie») maakt daar uiteraard ook werk van en heeft Nederland in dat verband aangesproken op de omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn¹. Er is een formele ingebrekestelling wegens ontoereikende omzetting van deze richtlijn verzonden², en vervolgens nog een aanvullende aanmaning³. Deze brief dient om uw Kamer te informeren over hoe hiermee vanuit het kabinet wordt omgegaan. Een deel van de oplossing ziet op de toetsing van initiatiefwetsvoorstellen.

In deze brief licht ik eerst kort de Proportionaliteitsrichtlijn toe en de wijze waarop deze is omgezet. Daarna licht ik de initiële ingebrekestelling toe voor zover die ziet op de omzetting van de evaluatieverplichting en op regelgeving van beroepsorganisaties, en beschrijf ik op welke wijze het kabinet voornemens is om de zorgen van de Commissie daaromtrent weg te nemen. Vervolgens licht ik de initiële ingebrekestelling en de aanvullende aanmaning toe voor zover die betrekking hebben op parlementaire initiatiefwetsvoorstellen en amendementen. Daarna wordt ingegaan op welke wijze het kabinet op dat punt de Commissie zekerheid wil bieden, ingeval de door de richtlijn voorgeschreven evenredigheidsbeoordeling niet al door de initiatiefnemer zelf is verricht. Daarbij is gezocht naar een aanpak die verzekert dat richtlijnverplichtingen worden nageleefd, zonder dat de prerogatieven van uw Kamer worden aangetast.

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 Brief van de Europese Commissie van 2 december 2021 (kenmerk: INFR(2021)2197; C(2021)8016 final) (zie bijlage bij Kamerstuk 21 109, nr. 253).

³ Brief van de Europese Commissie van 15 februari 2023 (kenmerk: INFR(2021)2197; C92023)476 final).

Proportionaliteitsrichtlijn en omzetting

De Proportionaliteitsrichtlijn is een onderdeel van het geheel van regels dat de EU heeft gesteld om de toegang tot het uitoefenen van zogenaamde gereguleerde beroepen te vergemakkelijken binnen de gehele EU. Dit zijn beroepen zoals dierenarts, leraar of verpleegkundige. De richtlijn verplicht EU-lidstaten onder meer om een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren voordat zij nieuwe regels invoeren, of bestaande regels wijzigen, die de toegang tot gereguleerde beroepen, of de uitoefening daarvan, beperken⁴. Hiermee wil de EU-wetgever voorkomen dat er nationale eisen worden gesteld die verder gaan dan noodzakelijk is om publieke belangen te beschermen. Nederland heeft de Proportionaliteitsrichtlijn omgezet door een onderdeel over beroepsreglementering toe te voegen aan het «Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving» (tegenwoordig «Beleidskompas»).

Initiële ingebrekestelling (periodieke evaluaties en regelgeving van beroepsorganisaties) en beoogde kabinetsaanpak

De Commissie heeft bij ingebrekestelling laten weten dat de Nederlandse omzetting ontoereikend wordt geacht. Daarbij is aangegeven dat omzettingsmaatregelen zouden ontbreken wat betreft de richtlijnverplichting tot periodieke evaluatie, op grond waarvan ná de vaststelling van nieuwe of gewijzigde beperkende beroepsreglementering blijvend gecontroleerd moet worden of deze regels nog steeds evenredig zijn⁵. Verder zouden omzettingsmaatregelen ontbreken die zich uitstrekken tot beperkende beroepsreglementering vanuit beroepsverenigingen die zelfstandig bepalingen kunnen vaststellen over de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep. Ook ten aanzien van de regelgeving afkomstig van deze beroepsverenigingen zou volgens de Commissie op grond van de Proportionaliteitsrichtlijn een evenredigheidsbeoordeling moeten plaatsvinden, en na vaststelling, een periodieke evaluatie. Belanghebbenden zouden verder geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen in de beroepsreglementering vanuit de beroepsverenigingen, en op gepaste wijze betrokken moeten worden in overleg hierover, met gelegenheid tot het inbrengen van standpunten⁶.

Gelet hierop is het kabinet voornemens om de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties te wijzigen. Kort gezegd, zal het kabinet voorstellen om een wettelijke verplichting tot periodieke evaluatie van beperkende beroepsreglementering op te nemen. Voorstel zal ook zijn om in het bijzonder ten aanzien van beroepsverenigingen een verplichting in te voeren tot het verrichten van de evenredigheidsbeoordeling en tot voorafgaande consultatie van belanghebbenden. Wat betreft de beroepsorganisaties die bevoegd zijn zelfstandig regelgeving vast te stellen omtrent het beroep van advocaat of accountant, zullen wijzigingen van de Advocatenwet respectievelijk de Wet op het accountantsberoep worden voorgesteld met dezelfde strekking.

Initiële ingebrekestelling (parlementaire initiatiefwetsvoorstellen) en aanvullende aanmaning (amendementen)

De Commissie heeft bij ingebrekestelling tevens gevraagd om te verduidelijken hoe de Nederlandse wetgeving momenteel waarborgt dat ook parlementaire initiatiefwetsvoorstellen aan de richtlijnverplichtingen voldoen. In het bijzonder gaat het dan om de verplichting tot het

⁴ Zie artikelen 4 en 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

⁵ Artikel 4, zesde lid, van de Proportionaliteitsrichtlijn.

⁶ Artikel 8 van de Proportionaliteitsrichtlijn.

verrichten van een evenredigheidsbeoordeling bij het tot stand brengen van initiatiefwetsvoorstellen, conform de voorschriften in de richtlijn⁷. In reactie daarop heb ik de diverse constitutionele waarborgen in het totstandkomingsproces van wetgeving beschreven, die zijn ingebouwd om te zorgen dat de Nederlandse wetgeving (dus ook als die is voortgekomen uit een parlementair initiatief) verenigbaar is met hoger recht⁸.

Nederland heeft vervolgens in februari 2023 een aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie ontvangen. Daarin is gesteld dat ook niet geborgd zou zijn dat parlementaire amendementen aan de richtlijnverplichtingen, met name de evenredigheidsbeoordeling, voldoen. De Commissie gaf hierin verder aan dat zij de eerder door het kabinet beschreven constitutionele waarborgen niet beschouwt als een correcte omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn, met de vereiste onbetwistbare bindende kracht, en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.

Nieuwe werkwijze van het kabinet om verenigbaarheid met de Proportionaliteitsrichtlijn te borgen

Het strookt niet met het Nederlandse constitutionele stelsel om uw Kamer vanuit de regering op enigerlei wijze te binden aan instructies, die erop neer zouden komen dat het parlement zonder toepassing van de evenredigheidstoets van de Proportionaliteitsrichtlijn geen initiatiefwetsvoorstellen (of amendementen) in procedure zou mogen brengen. Dat is ook uitdrukkelijk kenbaar gemaakt aan de Commissie. Tegen deze achtergrond zag het kabinet aanleiding om de *eigen* werkwijze te herzien, uitsluitend voor de situatie waarin uw Kamer in voorkomend geval niet zelf de evenredigheidstoets verricht.

Aangezien het kabinet dus alleen zichzelf aan een werkwijze kan en wil houden, zal in voorkomend geval vanuit het kabinet worden ingezet op de volgende werkwijze. Indien om welke reden ook uw Kamer geen voorafgaande evenredigheidsbeoordeling zou verrichten ten aanzien van een initiatiefwetsvoorstel of een amendement dat binnen het toepassingsbereik van de Proportionaliteitsrichtlijn valt, zal de betrokken bewindspersoon die beoordeling tijdens de parlementaire behandeling uitvoeren conform deze richtlijn, op het passende moment binnen die parlementaire behandeling en uiteraard op zodanige wijze dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van uw Kamer. Deze evenredigheidsbeoordeling maakt dan deel uit van de inbreng van de betrokken bewindspersoon tijdens de parlementaire behandeling. De resultaten van die beoordeling zullen dan zo snel mogelijk worden gedeeld met uw Kamer, zodat deze meegenomen kunnen worden in de afwegingen van het parlement omtrent het aannemen van het desbetreffende initiatiefwetsvoorstel of amendement. Op deze wijze wordt inachtneming van de Proportionaliteitsrichtlijn door Nederland geborgd.

De door de richtlijn vereiste evenredigheidsbeoordeling wordt uiteraard slechts door de betrokken bewindspersoon uitgevoerd voor zover dat

⁷ Zie de artikelen 4 en 7 van de Proportionaliteitsrichtlijn. De omvang van de beoordeling is afhankelijk van de aard, inhoud en effecten van de nieuwe beroepseisen of wijzigingen daarin. Van belang is het beoordelen en onderling wegen van factoren als: welke risico's worden met de eisen afgedekt (ter bescherming van welk algemeen belang), welke effecten hebben de eisen voor het vrij verkeer van personen, diensten en de kwaliteit van dienstverlening, en zijn minder beperkende alternatieven beschikbaar. De beoordeling komt sterk overeen met de toetsing die conform het Beleidskompas moet worden gedaan bij het opstellen van regelgeving.

⁸ Zoals het advies van de Raad van State en de inbreng van de betrokken bewindspersoon tijdens de parlementaire behandeling.

voorstel of amendement betrekking heeft op eisen voor gereglementeerde beroepen, en voor zover vanuit uw Kamer niet reeds een evenredigheidsbeoordeling is verricht.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Om deze werkwijze voor het kabinet met de benodigde bindende kracht vast te stellen, zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving en de daaraan gerelateerde handleidingen en/of uitvoeringsvoorschriften worden aangepast. Deze zijn immers bindend voor de Ministers en Staatssecretarissen en de onder hen ressorterende personen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen zijn betrokken. Er wordt nog bekeken of hiertoe voor departementen een praktisch werkdocument kan worden opgesteld dat kan verduidelijken wat de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn inhouden. Daarin zou uiteengezet kunnen worden hoe de evenredigheidsbeoordeling conform de Proportionaliteitsrichtlijn uitgevoerd behoort te worden en welke (procedurele) vereisten hierbij gelden. Zodra een dergelijk werkdocument voor de departementen gereed zou zijn, wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Relatie van beoogde nieuwe werkwijze tot bestaande constitutionele waarborgen

Zoals ook uitdrukkelijk aan de Commissie is meegedeeld, kent het Nederlandse rechtstelsel al de nodige waarborgen om te verzekeren dat de wetgeving die uiteindelijk van kracht wordt, verenigbaar is met hoger recht, waaronder Europees recht. Wat het kabinet betreft, doet deze nieuwe werkwijze daar niets aan af en vormt het veeleer een aanvulling daarop voor een specifieke situatie.

Zo zal de Raad van State een initiatiefwetsvoorstel toetsen op eventuele onverenigbaarheid met het Europees recht, die ook kan bestaan uit het ontbreken van de vereiste evenredigheidsbeoordeling. Verder zijn de betrokken bewindspersonen al verplicht om zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling van een initiatiefvoorstel alle opmerkingen te maken die zij dienstig achten om te komen tot een goed wetgevingsproduct, waaronder een eventuele onverenigbaarheid met hoger recht⁹. De beoogde nieuwe werkwijze vult dit wat betreft de verenigbaarheid met de Proportionaliteitsrichtlijn in die zin verder aan.

Daarnaast is er aan het slot van het wetgevingstraject, nadat het wetsvoorstel al door de beide Kamers is aangenomen, de fase omtrent de bekrachtiging van initiatiefwetsvoorstellen en – al dan niet geamendeerde – regeringswetsvoorstellen. Een regeringsvoorstel of een initiatiefwetsvoorstel dat in strijd lijkt te komen met het EU-recht, zoals de Proportionaliteitsrichtlijn, zal niet zonder meer worden bekrachtigd. Bij twijfels omtrent die verenigbaarheid kan, indien dat in het betreffende geval dienstig lijkt, eerst de opvatting van de Commissie worden gevraagd, en zal – bij een voornemen tot niet-bekrachtiging – advies van de Raad van State gevraagd worden¹⁰. Indien een initiatiefvoorstel naar het uiteindelijke oordeel van de regering in strijd komt met het Europese recht, is bekrachtiging niet mogelijk, en zullen de Kamers hierover zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden.

Uiteraard geldt dat het van belang is te voorkomen dat zorgen omtrent bijvoorbeeld verenigbaarheid van een initiatiefwetsvoorstel of geamen-

⁹ Zie ook Aanwijzing 7.24 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁰ Zie ook de handreiking ambtelijke bijstand, paragraaf 3.3 (bekrachtiging van een initiatiefvoorstel).

deerd wetsvoorstel met hoger recht pas naar boven komen nadat het betreffende voorstel al door beide Kamers is aangenomen. Het is wenselijk dat een eventuele onverenigbaarheid met hoger recht al tijdens de fase van de parlementaire behandeling inhoudelijk aan de orde komt en dan ook door uw Kamer kan worden besproken. In de praktijk gebeurt dit ook. Wat betreft de verenigbaarheid met de Proportionaliteitsrichtlijn, draagt de nieuwe werkwijze daar dan verder aan bij.

Tot slot

De Commissie heeft in de initiële ingebrekestelling en in de aanvullende aanmaning diverse zorgen geuit omtrent de omzetting van de Proportionaliteitsrichtlijn. Door de hierboven beschreven beoogde wetswijzigingen in procedure te brengen, vanuit het kabinet de beschreven werkwijze te hanteren, en daarnaast de Commissie te informeren over hoe de slotfase van het Nederlandse wetgevingstraject er qua waarborgen op basis van de Grondwet uitziet, wil ik aan deze zorgen tegemoetkomen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens