



Brussel, 9.7.2021
COM(2021) 385 final

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

**betreffende het opmaken van de balans en het actualiseren van de aanbevelingen van
2017 voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening**

{SWD(2021) 185 final}

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

betreffende het opmaken van de balans en het actualiseren van de aanbevelingen van 2017 voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening

I. Reglementering van professionele dienstverlening: de bredere context

In januari 2017 heeft de Commissie aanbevelingen gedaan aan de lidstaten over nationale hervormingen van de reglementering van professionele dienstverlening¹. Doel van de aanbevelingen was de lidstaten aan te moedigen en bij te staan door een regelgevingsklimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor groei, innovatie en het scheppen van banen. De voorbije jaren is er echter teleurstellend weinig vooruitgang geboekt bij de hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening in de EU. Ondanks de potentiële positieve economische effecten die de hervormingen zouden kunnen genereren, heeft slechts een handvol lidstaten actie ondernomen om onevenredige reglementering te schrappen. Zelfs dan werden de hervormingen vaak slechts ingegeven door inbreukprocedures. Sommige lidstaten hebben het regelgevingsklimaat voor bepaalde beroepen zelfs verstrakt. Dit stemt overeen met de analyse in het jaarverslag over de eengemaakte markt 2021, namelijk dat de eengemaakte markt voor diensten nog steeds wordt gehinderd door ongerechtvaardigde en onnodige belemmeringen². Vier jaar na de goedkeuring van de aanbevelingen en tegen de achtergrond van een EU-economie die zwaar is getroffen door de COVID-19-pandemie, is het nu dan ook het juiste moment om de balans op te maken van de maatregelen die op het gebied van reglementering van professionele dienstverlening zijn genomen. Dit is volledig in overeenstemming met de onlangs aangenomen mededeling “Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020”³, waarin wordt benadrukt dat de eengemaakte markt voor diensten dringend moet worden verbeterd, als belangrijke hefboom voor het concurrentievermogen en de veerkracht van de EU-economie. Het vormt derhalve een aanvulling op de in de genoemde mededeling beoogde maatregelen voor een beter werkende interne markt op het gebied van diensten. Zoals aangekondigd in het handhavingsactieplan van maart 2020, bevat de huidige mededeling een actualisering van de aanbevelingen uit 2017 voor de reglementering van professionele dienstverlening⁴.

Economische context

De COVID-19-pandemie veroorzaakte een ongekende schok voor de EU-economie die een reactie vereist op alle fronten om succesvol economisch herstel te bewerkstelligen. Samen met andere maatregelen zouden doeltreffende en impactvolle structurele hervormingen in de dienstensector een impuls kunnen geven aan het economisch herstel en dit duurzaam kunnen helpen maken. Dienstverlening speelt een belangrijke rol in de EU-economie, niet alleen door

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening, COM(2016) 820 final, begeleid door SWD(2016) 436.

² SWD(2021) 351, *Annual Single Market Report 2021*, begeleidend document bij COM(2021) 350, Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa, COM(2021) 350.

⁴ Langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt, COM(2020) 94 final.

de directe bijdrage ervan aan de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid, maar ook via de schakels in de waardeketens en de vitale rol ervan in industriële ecosystemen. Gereguleerde professionele dienstverlening is alomtegenwoordig in de economie en maakt deel uit van vele sectoren, zoals de bouw, mobiliteit, gezondheidszorg, toerisme, openbare diensten en onderwijs⁵. Zij speelt in toenemende mate een rol in de productie van goederen in het kader van wat de “servitisering” van de economie is genoemd⁶. Dynamische, veerkrachtige en goed functionerende dienstenmarkten kunnen dan ook een sterke basis vormen voor de prestaties van de rest van de economie.

Met name de zakelijke dienstverlening⁷, waar veel gereguleerde professionele diensten onder vallen, draagt ongeveer 13 % bij aan de bruto toegevoegde waarde van de EU en bijna 14 % aan de werkgelegenheid in de EU⁸. Naast deze directe bijdrage levert zij een belangrijke input aan de rest van de economie, zowel in het binnenland als ook grensoverschrijdend⁹. Aangezien deze diensten meestal als kennisintensief worden gedefinieerd, leveren zij een belangrijke bijdrage tot innovatie en onderzoek.

Zoals tijdens de pandemie duidelijk is gebleken, speelt digitale innovatie een essentiële en steeds grotere rol in de dienstverlening en verdient zij derhalve bijzondere aandacht bij de werkzaamheden inzake de geschiktheid van reglementering. Uit de feiten blijkt dat, hoewel digitale automatisering in de sector van de zakelijke dienstverlening het potentieel heeft om het hele bedrijfsmodel te transformeren, van de toegang tot markten tot de automatisering van repetitieve taken, dit voor de meeste dienstverleners in de EU nog niet de realiteit is¹⁰. De opkomst van nieuwe digitale diensten vereist dus een omdenken van de huidige reglementeringskaders om deze geschikter te maken voor de benodigde innovatieve diensten.

Empirisch bewijs bevestigt dat buitensporige reglementering van de markt de economische prestaties aanzienlijk kan ondermijnen. Daarentegen kan het openstellen van markten voor concurrentie de productiviteit, innovatie en het ondernemerschap stimuleren, hetgeen uiteindelijk tot betere economische resultaten leidt. Zo blijkt uit een recent onderzoek dat de uitvoering van de hervormingsaanbevelingen van de Commissie van 2017 in slechts vier sectoren van de zakelijke dienstverlening (juridische, boekhoudkundige, architectuur- en ingenieursdiensten) een bbp-winst van meer dan 14 miljard EUR zou kunnen opleveren en in drie jaar tijd meer dan 50 000 extra banen zou kunnen creëren in twaalf EU-lidstaten — een aanzienlijke winst gezien de bijna verwaarloosbare overheidskosten van deze hervormingen¹¹. De positieve effecten van de hervormingen zouden tot uiting komen in een verbetering van de productiviteit, een verlaging van het prijspeil en een toename van het eindverbruik.

⁵ Zie: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>

⁶ D.w.z. de toenemende indirecte bijdrage van dienstverlening aan de productie van goederen, hetzij als input en activiteit binnen bedrijven, hetzij als output gebundeld met goederen. Copenhagen Economics schat bijvoorbeeld dat tussen de 25 % en 60 % van de werkgelegenheid in productiebedrijven betrekking heeft op dienstenfuncties en dat ongeveer 14 miljoen banen in de dienstensector ingebed zijn in de goederenexport van de EU (Copenhagen Economics, 2018: *Making EU trade in services work for all*). Zie: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all>

⁷ “Zakelijke dienstverlening” omvat sectoren die bedrijven ondersteunen met een reeks activiteiten, bijvoorbeeld juridische, boekhoudkundige of ingenieursdiensten. Hoewel gereguleerde professionele dienstverlening in veel andere delen van de economie voorkomt, behoren de meeste beroepen die in deze mededeling aan de orde komen tot de sector van de zakelijke dienstverlening.

⁸ Eurostat, 2017.

⁹ Ter illustratie: ongeveer 5 % van de totale input in de bouw in de EU wordt geleverd door architecten- en ingenieursdiensten (Eurostat, 2019).

¹⁰ Consortium led by Prometeia SpA (2021): *The impact of regulatory environment on digital automation in professional services*. Study for the European Commission. Dit onderzoek heeft betrekking op architectuur-, ingenieurs-, juridische en boekhoudkundige diensten in twaalf lidstaten (BE, HR, FR, DE, IE, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE). Zie: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/310173>

¹¹ Zie voetnoot 10.

Regelgevingscontext

De reglementering van professionele dienstverlening is een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de EU. Dit betekent dat een gezamenlijk optreden vereist is om de reglementering geschikt te maken voor het beoogde doel. Volgens de informatie die de lidstaten in de databank van gereguleerde beroepen hebben verstrekt, zijn er momenteel bijna 6 000 gereguleerde beroepen in de EU, waarbij het aantal per land sterk verschilt¹². Uit een enquête in de hele EU blijkt dat ongeveer 22 % van de Europese beroepsbevolking, of meer dan 47 miljoen burgers, rechtstreeks te maken heeft met de reglementering van de beroepsgroep¹³.

Veel dienstverlenende beroepen zijn inderdaad van oudsher sterk gereguleerd. In markteconomieën is reglementering gerechtvaardigd wanneer het doel is marktfalen te corrigeren dat bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door belangrijke externe effecten of grote informatieasymmetrieën. Idealiter zouden deze marktcorrecties op de minst beperkende wijze en tegen zo laag mogelijke kosten voor de marktdeelnemers moeten worden bereikt. Regulerende beperkingen kunnen echter vaak het noodzakelijke minimum overschrijden, bijvoorbeeld wanneer zij worden beïnvloed door de gevestigde belangen van de beroepsgroepen.

Uit een analyse van regulerende beperkingen voor de economisch belangrijke beroepen waarop deze mededeling betrekking heeft, blijkt dat er aanzienlijke belemmeringen bestaan voor toetreding tot de markt en de uitoefening van deze beroepen, en dat de reglementering in de lidstaten op zeer uiteenlopende wijze wordt benaderd. Deze beperkingen hebben betrekking op verschillende aspecten van de toegang tot en de uitoefening van professionele diensten, variërend van voorbehouden activiteiten en beschermde beroepstitels tot vereisten inzake rechtsvormen, aandelenbezit of verzekering. De cumulatieve effecten van de vereisten bij beperking van de markten voor professionele diensten kunnen aanzienlijk zijn. In het recente rapport *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers* worden de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen genoemd als enkele van de sterke en hardnekkige belemmeringen voor bedrijven op de eengemaakte markt¹⁴.

Beroepen in beeld

Net als in de hervormingsaanbevelingen van 2017 wordt in deze mededeling de nadruk gelegd op verschillende economisch belangrijke beroepsgroepen: architecten, civiel ingenieurs, boekhouders, advocaten, octrooigemachtigden, vastgoedmakelaars en toeristengidsen. De nadruk ligt op deze beroepsgroepen wegens hun economisch belang, hun rol in innovatie en hun bijdrage aan vitale economische ecosystemen, alsook wegens de potentiële baten van een hervorming van de reglementering in deze sectoren. Zij behoren tot vier belangrijke bredere sectoren: zakelijke dienstverlening, bouw, vastgoed en toerisme.

Zo zijn de sectoren *architectuur en ingenieurswezen* bijvoorbeeld rechtstreeks goed voor 1,4 % van de totale werkgelegenheid en 1 % van de bruto toegevoegde waarde in de EU. Zij leveren een nog grotere indirecte bijdrage in de vorm van de belangrijkste input voor andere economische sectoren, zoals de bouw. Meer dan 50 % van de Europese ondernemingen in de

¹² Zie <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>. De databank bevat informatie over de gereguleerde beroepen die onder Richtlijn 2005/36/EG vallen en toont ongeveer 600 verschillende “algemene beroepen” die aan reglementering onderworpen zijn. Elk algemeen beroep omvat doorgaans veel meer specifieke beroepen, waardoor het aantal gereguleerde beroepen in de EU op bijna 6 000 komt.

¹³ Koumenta M. en M. Pagliero, 2016: *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Zie: https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_en

¹⁴ SWD(2020) 54.

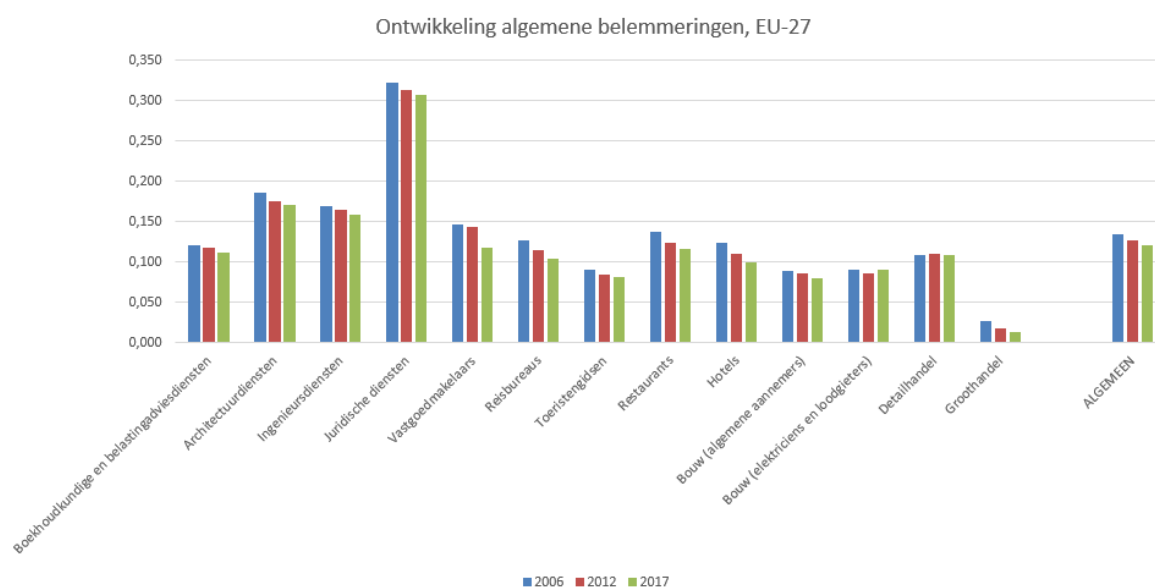
sectoren architectuur en ingenieurswezen worden als “innoverende ondernemingen” beschouwd. De *juridische en de boekhoudkundige sector* zijn samen goed voor 3 % van de totale werkgelegenheid in de EU en voor hetzelfde percentage van de totale bruto toegevoegde waarde in de EU, en deze sectoren verlenen ook vitale diensten aan andere economische sectoren.

Toeristengids is een beroep dat in twee derde van de lidstaten nog gereguleerd is en toerisme is een van de belangrijkste economische activiteiten in de EU, met verreikende gevolgen voor de rest van de economie en voor sociale en culturele aspecten. *Octrooigemachtigden* werden gekozen vanwege hun cruciale rol in innovatie en ontwikkeling, aangezien intellectuele-eigendomsrechten zoals octrooien, handelsmerken en industriële ontwerpen in veel industrieën onmisbaar zijn. *Vastgoedactiviteiten* vormen een belangrijk onderdeel van de economie als geheel en spelen een belangrijke rol in de meeste sectoren, met ook gevolgen voor individuele bedrijven en burgers.

Vorderingen in de hervorming van de reglementering

In haar hervormingsaanbevelingen van 2017 heeft de Commissie specifieke gebieden van reglementering voor geselecteerde professionele dienstverlening voorgesteld die baat zouden hebben bij verbeteringen in de reglementering¹⁵. Het was daarbij de bedoeling de lidstaten te helpen hun hervormingen inzake reglementering doelgerichter uit te voeren en de grootste economische baten uit de hervormingen te halen, en de extra politieke steun te verlenen die nodig is om de hervormingen uit te voeren. Hervormingen in de professionele dienstverlening zijn ook herhaaldelijk opgenomen in de landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees semester aan een aantal lidstaten zijn gericht.

In het algemeen is er, ondanks de duidelijke economische voordelen van een versoepeling van regulerende beperkingen op de dienstenmarkt, de afgelopen jaren in een breed scala van dienstensectoren vrijwel geen vooruitgang geboekt (grafiek 1).



Grafiek 1. Marktbelemmeringen in de EU-27, 2006-2017. De restrictiviteit van de reglementering wordt gemeten op een schaal van 0 tot 1. Bron: *Mapping and Assessment of Legal and Administrative Barriers in the Services Sector*, a study for the European Commission, zie: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/690757>

¹⁵ COM(2016) 820.

Deze situatie geldt ook voor de geanalyseerde sectoren binnen de professionele dienstverlening. Sinds 2017 heeft slechts een handvol EU-landen hervormingen vastgesteld om professionele diensten te liberaliseren (in veel gevallen als gevolg van inbreukprocedures). Over het geheel genomen zijn de hervormingen slechts ten dele tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Commissie, met als gevolg dat er in de meeste lidstaten nog veel ruimte is voor verdere verbeteringen van de reglementering.

Daarentegen heeft een aantal lidstaten onlangs hun reglementering van bepaalde beroepen juist aangescherpt. Zo zijn twee lidstaten begonnen met de reglementering van het beroep van vastgoedmakelaar (in nog één land is een initiatief daartoe in voorbereiding), dat voorheen in deze landen niet gereguleerd was. Een aantal lidstaten heeft beperkingen ingevoerd ten aanzien van bepaalde aspecten van de toegang tot en de uitoefening van juridische, architectuur- en ingenieursdiensten (nadere informatie volgt hierna).

Restrictiviteitsindicator voor de reglementering van professionele dienstverlening

Net als in 2017 is deze actualisering van de aanbevelingen voor hervormingen gebaseerd op een grondige beoordeling van de nationale reglementeringskaders die van toepassing zijn op de zeven beroepen in kwestie. Naast een gedetailleerde kwalitatieve analyse wordt een raming gemaakt van de algemene restrictiviteit van de nationale reglementering aan de hand van een samengestelde indicator, die in 2017 is ontwikkeld om de cumulatieve last van meervoudige regulerende vereisten te beoordelen¹⁶.

De indicator meet de restrictiviteit van de zeven beroepen op een schaal van nul (minst restrictief) tot zes (meest restrictief) en biedt zo een kwantitatieve basis voor het benchmarken van de reglementeringskaders van de lidstaten. De methode is in grote lijnen gelijk aan die van de indicatoren voor de regulering van de productmarkten (RPM) van de OESO, editie 2018. De soorten regulerende vereisten waarop de indicator betrekking heeft, zijn sinds 2017 ongewijzigd gebleven, waaronder:

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

In 2017 verrichte het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) van de Europese Commissie een statistische audit van de methodologie die wordt gebruikt om de restrictiviteitsindicator te genereren. Het JRC kwam tot de conclusie dat de indicator statistisch coherent en robuust was, en een nuttig en doelmatig instrument vormde om verschillende aspecten van nationale reglementeringen te comprimeren¹⁷. De indicator werd ook beoordeeld in een onderzoek voor het Europees Parlement, waarin werd geconcludeerd dat hij kan helpen aantonen dat restrictiviteit van de reglementering van professionele

¹⁶ Raadpleeg het bijbehorende werkdokument van de diensten van de Commissie voor nadere informatie over de methodologie.

¹⁷ JRC (2018): *Statistical Audit of the Restrictiveness Index for Seven Regulated Professions*. Zie: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/jrc-statistical-audit-restrictiveness-index-seven-regulated-professions>

diensten de goede werking van de markten en bijgevolg de groei in de EU eerder in het gedrang brengt¹⁸. In het onderzoek wordt er ook op gewezen dat de indicator, hoewel hij voortbouwt op de RPM-methodologie van de OESO, de algemene niveaus van restrictiviteit in de EU-lidstaten nog gedetailleerder weergeeft, door een aantal aanvullende aspecten in de analyse op te nemen.

De specifieke resultaten voor de lidstaten inzake de restrictiviteit van de reglementering voor elk van de zeven beroepen worden hieronder gepresenteerd. Hoewel deze resultaten een nuttige indicatie geven van de algemene restrictiviteit van de reglementering en van het potentieel voor verbetering van de reglementering, mogen zij niet los worden gezien van de kwalitatieve beoordeling van de nationale reglementeringscontexten. Zij mogen evenmin worden geïnterpreteerd als een oordeel over de evenredigheid of de geschiktheid van reglementering. Zij moeten veeleer een uitgangspunt zijn voor de verdere alomvattende analyse, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve benaderingen elkaar aanvullen.

II. Analyse per beroep

In de volgende punten wordt de reglementering van de verschillende geanalyseerde professionele diensten beschreven. De begrippen en (nationale) terminologie alsmede de organisatie en het scala van activiteiten in de beroepen verschillen vaak van lidstaat tot lidstaat. In de analyse wordt rekening gehouden met deze verschillen en wordt gekeken naar de diensten die in een bepaalde sector worden aangeboden in plaats van naar de nationale definities van elk beroep.

De volgende beoordeling is hoofdzakelijk gebaseerd op:

- informatie die door de lidstaten zelf is verschaft in de databank van gereguleerde beroepen;
- aanvullend onderzoek van de Commissie naar nationale wetgeving.

In de analyse wordt ook rekening gehouden met klachten of andere feedback van belanghebbenden inzake de beperkingen die hen worden opgelegd. Deze informatie is verschillende malen gecontroleerd en besproken met de lidstaten.

Elke analyse bevat een grafiek die de restrictiviteitsindicator weergeeft. Deze moet samen met de beschrijvende analyse die voor elk beroep is verstrekt, worden gelezen. De indicator beoogt de relatieve intensiteit van de reglementering die is opgezet voor elk beroep in iedere lidstaat vast te leggen. Belemmeringen van niet-regulerende aard zijn niet in de indicator opgenomen, maar worden wel in de kwalitatieve beschrijving vermeld, voor zover mogelijk en voor zover de Commissie over informatie beschikt. Omdat de aanbevelingen voornamelijk op de bredere kwalitatieve analyse gebaseerd zijn, is het mogelijk dat de scores die de indicator oplevert, niet exact overeenstemmen met de hervormingsaanbevelingen.

Op basis van deze aanbevelingen moeten de lidstaten de aan dienstverleners opgelegde beperkingen en de reglementering van de geselecteerde beroepssectoren opnieuw beoordelen en heroverwegen. Zij moeten met name rekening houden met het cumulatieve effect van meerdere lagen regulerende maatregelen.

¹⁸ Pelkmans J. (2017): *The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: an Assessment*. Study for the IMCO committee of the European Parliament. Zie: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU\(2017\)607349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf)

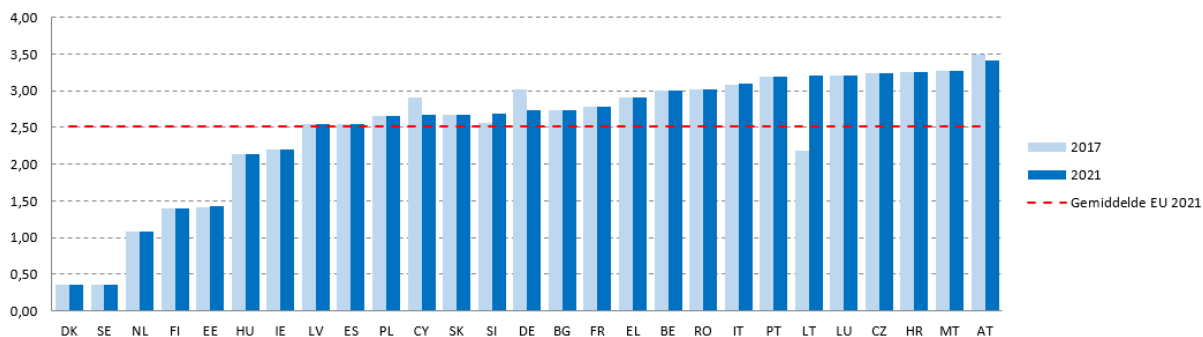
II.1. Architecten

Hoewel het beroep van architect in de meeste EU-lidstaten zodanig is gereguleerd dat het in aanmerking komt voor automatische erkenning uit hoofde van de richtlijn beroepskwalificaties, blijven er aanzienlijke verschillen bestaan in de gevolgde benadering. Verschillende landen wijzen de architectuuractiviteiten toe aan één gereguleerd beroep (bv. **België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Malta en Oostenrijk**), terwijl andere landen een meer gefragmenteerde benadering van reglementering hanteren (bv. **Letland, Litouwen en Polen**), waarbij verschillende activiteiten zijn voorbehouden aan nauw verwante beroepen (bv. bouwkundig technologen, landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, interieurarchitecten) of worden uitgevoerd door meer gespecialiseerde/gecertificeerde specialisten (bv. architecten met aanvullende attesten voor specifieke gebieden binnen de bouw). **Denemarken, Estland, Finland en Zweden** reglementeren het beroep niet in enge zin, maar reglementeren specifieke wijzen van uitoefening of gebruiken andere vormen van competentiecontroles die specifiek zijn voor de bouwsector.

In 2017 heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan voor de beroepsgroep van architecten, met name wat betreft het brede scala van voorbehouden activiteiten, het effect van beperkingen inzake aandelenbezit, rechtsvorm en multidisciplinaire activiteiten, en de effecten van gefragmenteerde regelgevingsstelsels/meervoudige certificeringseisen.

Op basis van de beschikbare informatie hebben de lidstaten sinds 2017 een aantal hervormingen doorgevoerd, maar met een vrij beperkt ambitieniveau. In een paar gevallen hebben de hervormingen geleid tot strengere regulerende vereisten.

Grafiek 2. Restrictiviteitsindicator: architecten¹⁹



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 2 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep van architect, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator die door de Commissie is ontwikkeld. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan architecten en het bestaan van aanvullende certificerings-/attestatieregelingen, die de toegang tot specifieke activiteiten afhankelijk maken van aanvullende vergunningsvereisten, beter weer te geven.

De kwalificatievereisten voor architecten zijn onlangs in enkele lidstaten gewijzigd om rekening te houden met de minimumopleidingseisen die door Richtlijn 2013/55/EU zijn opgewaardeerd, bijvoorbeeld in **Cyprus, Litouwen** en **Slovenië**. **Litouwen** heeft ook titelbescherming, verplichte permanente beroepsontwikkeling en een verplicht lidmaatschap

¹⁹ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

van een beroepsorganisatie voor geattesteerde architecten ingevoerd²⁰. **Slovenië** heeft de opleidingseisen enigszins versoepeld, maar heeft verplichte beroepsontwikkeling ingevoerd. **Letland** heeft een versoepeling doorgevoerd van de vereisten inzake beroepservaring voor architecten die aan aanvullende certificeringsprocedures onderworpen zijn.

De situatie in landen die het beroep niet in enge zin reguleren, maar veeleer specifieke wijzen van uitoefening reguleren of andere controles van bekwaamheid gebruiken die specifiek zijn voor de bouwsector (**Denemarken, Estland, Finland en Zweden**), is niet veel veranderd. De Commissie heeft geen betekenisvolle verandering in de wetgeving geconstateerd sinds zij in 2017 de aanbeveling aan “niet-reglementerende” lidstaten heeft gedaan om dit model te herzien teneinde te voorkomen dat het een belemmering wordt, en is niet op de hoogte van enige reflectie die over deze kwestie heeft plaatsgevonden. De informatie waarover de Commissie beschikt, bevestigt de aanvankelijke bevindingen dat de verschillen tussen de twee modellen wellicht minder aanzienlijk zijn dan zij lijken wanneer “niet-reglementerende” landen certificering van bekwaamheden van architecten of een ad hoc evaluatie van bekwaamheden, per geval gebruiken als een voorwaarde om architecten toe te staan bepaalde diensten te leveren (bv. indienen van plannen of bouwvergunningen). In **Finland** bijvoorbeeld beslissen de autoriteiten bij het verlenen van bouwvergunningen van geval tot geval over de kwalificaties van leidinggevende, bouw- en speciale ontwerpers. Naast de controle op bouwvergunningen reglementeert **Zweden** de activiteiten van bepaalde gecertificeerde specialisten (inzake brandveiligheid, ventilatie, toegang voor mensen met een beperking, behoud van erfgoed), bouwplaatscoördinatoren en technisch deskundigen. **Estland** heeft een hervorming geïnitieerd om de gedetailleerde certificeringsregels voor “leidinggevend specialisten”²¹ te vereenvoudigen, maar de hervormingen hebben niet geleid tot wezenlijke veranderingen in de toegangsvoorwaarden.

De grootste verschillen tussen de lidstaten zijn te zien bij de voorbehouden activiteiten. Architectonisch ontwerp en architectonische planning, voorbereiding, indiening en ondertekening van technische controles en documentatie in verband met naleving zijn in alle landen waar het beroep gereguleerd is doorgaans voorbehouden aan gekwalificeerde architecten. Veel landen behouden aan architecten ook activiteiten voor in de bouwsector op het gebied van kostenbeheer en bouwtoezicht. Andere diensten, zoals landschapsarchitectuur, stedenbouw, ruimtelijke ordening en binnenhuisarchitectuur, zijn in de EU-lidstaten in uiteenlopende mate voorbehouden aan architecten. Enkele landen behouden alleen specifieke diensten voor; in **Duitsland** is bv. alleen het indienen van documenten voor bouwvergunningsaanvragen voorbehouden, en in **Oostenrijk** alleen het opstellen van openbare documenten. Wanneer landen bepaalde beroepsactiviteiten op deze wijze voorbehouden, worden deze meestal gedeeld met aanverwante beroepen, met name civiel ingenieurs of landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, planologen en binnenhuisarchitecten.

De Commissie merkt op dat er naar aanleiding van de aanbevelingen van 2017 zeer weinig wijzigingen lijken te zijn aangebracht met betrekking tot het brede scala van activiteiten dat aan architecten is voorbehouden. Zo heeft **Portugal** de voorbehouden dienst van het aanvragen van goedkeuring voor bouwprojecten opengesteld — dit staat nu ook open voor

²⁰ D.w.z. architecten die aan bijkomende attestatieprocedures onderworpen zijn om specifieke activiteiten uit te voeren.

²¹ In Estland moet elk bedrijf dat diensten wenst te verlenen in de sectoren bouw, ontwerp, landmeetkunde, energieaudits, uitvoerdersactiviteiten, advies over bouwprojecten en gebouwen, en de afgifte van energiecificaten, zich laten registreren in het register van economische activiteiten en een “leidinggevend specialist” voor dat specifieke gebied aanwijzen.

ingenieurs — en heeft het land verdere hervormingen aangekondigd. Evenzo heeft **Kroatië** de activiteit van binnenhuisarchitectuur gedereguleerd en voor iedereen toegankelijk gemaakt²².

Een ander belangrijk verschil tussen de lidstaten dat in 2017 werd vastgesteld, was het bestaan van “unitaire” versus “gefragmenteerde” stelsels. Lidstaten met een unitair stelsel staan architecten toe een breed scala van diensten aan te bieden, terwijl in andere lidstaten de bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden over verschillende beroepscategorieën zijn verspreid. In deze mededeling heeft de Commissie nader onderzocht of het beroep gefragmenteerd is door na te gaan of er voor architecten aanvullende certificerings- of attestatieregelingen nodig waren om specifieke professionele diensten te kunnen verlenen (met inbegrip van aanvullende vereisten inzake beroepservaring).

Op basis van de beschikbare informatie is uit de analyse gebleken dat het beroep van architect in verschillende landen (bv. **Letland**, **Litouwen** en **Polen**) in verschillende mate gefragmenteerd is. In **Letland** moet de aanvrager die het recht wenst te verwerven om zijn beroep als zelfstandige uit te oefenen, een certificaat voor zelfstandige beroepsuitoefening behalen, naast de algemene verplichte opleidingseisen. Hoewel **Letland** in reactie op de aanbevelingen van 2017 het aantal specialisaties voor bouwspecialisten licht heeft verminderd, heeft het nog steeds een groot aantal certificeringseisen²³. De Commissie stelde vast dat **Litouwen** met ingang van 2017 de fragmentatie heeft versterkt door het aantal activiteiten te verhogen waarvoor architecten moeten beschikken over aanvullende attesten voor “bouwwerken van niet-uitzonderlijke betekenis”. **Polen** maakt melding van vier soorten architecten²⁴ en staat verdere specialisaties van technisch-civiele aard toe. Op basis van de beschikbare informatie is er ook fragmentatie, zij het in mindere mate, in **Cyprus**, **Kroatië**, **Nederland**, **Portugal**, **Roemenië**, **Slovenië** en **Slowakije**.

Hoewel het openstellen van bepaalde beroepsactiviteiten voor een of meer gereguleerde beroepen met minder strenge reglementaire vereisten ook positieve effecten kan hebben, zoals in 2017 is gerapporteerd, blijft fragmentatie in de voorwaarden die worden gesteld aan de toegang tot verschillende activiteiten een belangrijke factor om rekening mee te houden bij het reglementeren van het beroep, omdat die mogelijk tot onnodige verwarring en een zoeken naar de juiste bevoegdheidsniveaus kan leiden. De Commissie betreurt met name dat de lidstaten weinig maatregelen hebben genomen om de fragmentatie van het scala van activiteiten waarvoor aanvullende eisen gelden, te beperken. De Commissie roept deze lidstaten ook op om de evenredigheid van de reglementering in gefragmenteerde stelsels opnieuw te bekijken. Zij moeten met name beoordelen in hoeverre de stelsels doelmatig zijn wanneer de verantwoordelijkheid wordt gespreid over verschillende categorieën beroepsbeoefenaren die actief zijn op hetzelfde terrein, en welke belasting wordt veroorzaakt doordat voor activiteiten die nauw met elkaar verband houden meerdere certificeringen verplicht zijn.

De Commissie heeft vastgesteld dat er meer vooruitgang is geboekt met betrekking tot de hervormingen van de vereisten inzake aandelenbezit. Ten minste twee landen, **Cyprus** en **Oostenrijk**, hebben naar aanleiding van arresten van het Hof van Justitie hun beperkingen inzake aandelenbezit en rechtsvormen versoepeld.

²² Kroatië heeft ook het verplichte lidmaatschap van een beroepsvereniging voor bouwplaatsmanagers afgeschaft. Volgens de Kroatische autoriteiten is ook het verblijfsvereiste geschrapt.

²³ 76 certificeerbare werkterreinen in de bouwsector, waarvan 16 activiteiten op het gebied van ontwerp.

²⁴ Architecten met volledige licentie; architecten met een bouwvergunning op het gebied van bouwwerken en constructie; architecten met een bouwvergunning op het gebied van architectuur; technisch architecten met een bouwvergunning op het gebied van architectuur.

Op 29 juli 2019 heeft het Europees Hof van Justitie (het Hof) een arrest gewezen in zaak C-209/18, Commissie/Oostenrijk, over onder meer de eisen die worden gesteld aan ingenieurs/architecten met de specialisatie civiel ingenieur. Het Hof oordeelde dat de (vroegere) wet op de ingenieurs/architecten in strijd was met het Europees recht, onder meer omdat met die wet beperkende voorwaarden werden gesteld wat betreft aandelenbezit²⁵ en de multidisciplinaire activiteiten van ingenieurs/architecten-civiel ingenieurs werden beperkt. In juni 2019 is in **Oostenrijk** een nieuwe wet in werking getreden tot wijziging van de regels inzake de rechtsvorm en het aandelenbezit. Terwijl voorheen slechts bepaalde rechtsvormen waren toegestaan om een professionele rechtspersoon op te richten, staat de nieuwe wet alle rechtsvormen toe. Ook zijn de regels inzake het aandelenbezit opengesteld: niet alleen architecten/civiel-ingenieursbureaus of natuurlijke personen kunnen aandelen bezitten, maar ook architecten/ingenieursbureaus die in een andere EU/EER-lidstaat of in Zwitserland zijn gevestigd.

Voorts werd **Oostenrijk** in de aanbevelingen van 2017 verzocht een herziening door te voeren van het scala aan voorbehouden activiteiten van architectenbureaus (het verrichten van architectuurdiensten), waardoor de mogelijkheden om dit beroep samen met andere beroepen uit te oefenen aanzienlijk werden beperkt. Hoewel deze aanbeveling niet is uitgevoerd in de hervormingen van 2019, zal naar verwachting in de eerste helft van 2021 de nieuwe wet worden vastgesteld waarin rekening wordt gehouden met het arrest van het Hof over deze kwestie²⁶.

De Commissie neemt ook nota van de vooruitgang die **Cyprus** heeft geboekt bij het versoepelen van de vereisten inzake aandelenbezit. Hoewel het bezit van aandelen in architectenbureaus voorheen volledig was voorbehouden aan leden van de Wetenschappelijke en Technische Kamer van Cyprus (ETEK), zijn de vereisten bij de in 2017 in reactie op de inbreukprocedure aangenomen wijzigingen verlaagd tot ten minste 51 %. De Commissie betreurt daarentegen dat **Malta** nog steeds een vereiste inzake een aandeelhouderschap van 100 % hanteert, ondanks de aanbevelingen van 2017 om dit vereiste te verlagen.

Ondanks aankondigingen in het nationale actieplan 2016 heeft **Duitsland** geen vooruitgang geboekt bij de nationale harmonisatie van vereisten inzake aandelenbezit/stemrecht.

De situatie met betrekking tot de verplichte beroepsverzekering is sinds 2017 ongewijzigd gebleven.

In zeven landen bestaan er regels inzake tarieven, meestal in de vorm van adviesprijzen voor alle of sommige diensten (**Duitsland, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Polen en Slovenië**).

In dit verband neemt de Commissie kennis van de vooruitgang die **Duitsland** heeft geboekt bij de uitvoering van het arrest van het Hof in zaak C-377/17, Commissie/Duitsland, aangezien Duitsland zijn tariefbeperkingen voor architecten en ingenieurs heeft gewijzigd. In de nieuwe regels, die op 1 januari 2021 in werking zijn getreden, wordt een lijst van tariefvorken gehandhaafd, maar wordt verduidelijkt dat deze kunnen worden gebruikt als basis voor tussen de contractpartijen overeengekomen tarieven en dat de partijen er bij

²⁵ Volgens de oude wet konden alleen natuurlijke personen en ingenieursbureaus vennoot zijn van een vennootschap van architecten/ingenieurs, en konden alleen natuurlijke personen die vennoot waren van een dergelijke vennootschap en meerderheidsaandeelhouder waren tot bestuurders en vertegenwoordigers van die vennootschap worden benoemd.

²⁶ Het Hof oordeelde dat “de Republiek Oostenrijk geen concrete argumenten [geeft] om aan te tonen dat andere, minder beperkende maatregelen — zoals het vaststellen van regels van interne organisatie voor multidisciplinaire vennootschappen, waarover de Commissie in haar betoog spreekt — niet geschikt zouden zijn om de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit te vrijwaren van een [architect/ingenieur] die zijn activiteit in het kader van een dergelijke vennootschap uitoefent”.

schriftelijke overeenkomst voor kunnen kiezen de lijst niet te volgen. **Bulgarije** verbiedt het rekenen van tarieven voor het verstrekken van ontwerpdiensten onder de kostprijs.

Negen landen handhaven lichte beperkingen op reclame, die beperkt blijven tot een verbod op reclame die vergelijkend van aard is of niet in overeenstemming is met de beroepsethiek.

Aanbevelingen

Lidstaten met een breed scala van voorbehouden activiteiten dienen het effect van deze beperkingen opnieuw te beoordelen.

België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië dienen na te gaan welke gevolgen de voor hen geldende beperkingen inzake aandelenbezit en/of rechtsvorm hebben, in aanvulling op de andere vereisten.

Oostenrijk dient de evenredigheid van de beperkingen die het stelt aan multidisciplinaire activiteiten te beoordelen (in afwachting van de vaststelling van de nieuwe wet naar aanleiding van het arrest van het Hof).

Malta dient het vereiste te herzien dat 100 % van de aandelen van een bedrijf in handen moet zijn van beroepsbeoefenaren.

Lidstaten met een gefragmenteerd reglementeringsstelsel of die meerdere vergunningsvereisten kennen, zoals **Letland, Litouwen** en **Polen**, dienen na te denken over de gevolgen van hun stelsel voor het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren en over de vraag of mogelijke belemmeringen gerechtvaardigd kunnen worden.

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

Litouwen wordt verzocht de specifieke redenen waarom attesten voor “structuren van niet-uitzonderlijke betekenis” noodzakelijk en evenredig worden geacht, te herzien en mee te delen.

II.2. Civiel ingenieurs

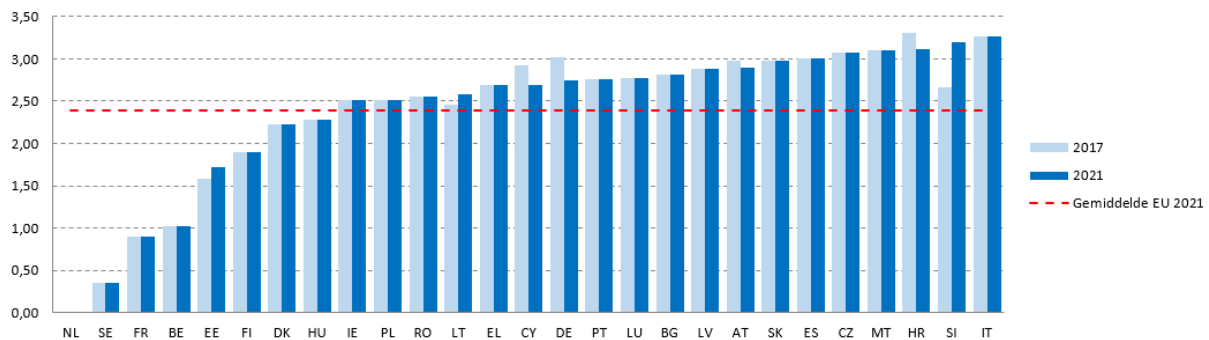
De algemene situatie met betrekking tot de reglementering van het beroep van civiel ingenieur is in 2021 ruwweg dezelfde als in 2017. Zoals in 2017 is gerapporteerd, zijn er veel overeenkomsten tussen de lidstaten, met name wat betreft de manier waarop zij dezelfde algemene belangen nastreven bij het reglementeren van het beroep. De reglementerende benadering verschilt echter nog van lidstaat tot lidstaat.

Hoewel de meeste lidstaten reglementering van het beroep noodzakelijk achten om de kwaliteit en de veiligheid van de civieltechnische diensten te waarborgen, hebben lidstaten zoals **Nederland** en **Zweden** andere manieren gevonden dan reglementering van het beroep in strikte zin om de kwaliteit te waarborgen of te voldoen aan de doelstellingen om het algemeen belang te beschermen.

De verschillen tussen de twee benaderingen zijn echter minder groot dan ze lijken, als landen die het beroep niet op de gebruikelijke manier reglementeren, bijvoorbeeld **Finland** en **Zweden**, certificering van bekwaamheden van civiel ingenieurs of een beoordeling ad hoc van bekwaamheden of ervaring per geval gebruiken als een voorwaarde om ingenieurs toe te staan bepaalde diensten te leveren (bv. indienen van bouwplannen of aanvragen van

bouwvergunningen). Daarom heeft de Commissie in 2017 de “niet-reglementerende” lidstaten aanbevolen om dit model te herzien teneinde te voorkomen dat het een belemmering wordt voor de uitoefening van deze activiteiten. De Commissie heeft geen wijzigingen in de wetgeving van “niet-reglementerende” landen geconstateerd naar aanleiding van deze aanbeveling en is niet op de hoogte van enig overleg over deze kwestie.

Grafiek 3. Restrictiviteitsindicator: civiel ingenieurs²⁷



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 3 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van civiel ingenieur, volgens de nieuwe restrictiviteitsindicator. Sinds 2017 is de indicator licht herzien om het bestaan van aanvullende certificerings-/attestatieregelingen, die de toegang tot specifieke activiteiten afhankelijk maken van aanvullende vergunningsvereisten, beter weer te geven.

Een ander belangrijk verschil tussen de lidstaten dat in 2017 werd vastgesteld, was het bestaan van “unitaire” versus “gefragmenteerde” stelsels. Lidstaten met een unitair stelsel staan civiel ingenieurs toe een breed scala van diensten uit te voeren, terwijl in andere lidstaten de bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden over verschillende categorieën ingenieurs zijn verspreid.

Deze laatste “gefragmenteerde” benadering wordt, in verschillende mate, gevolgd in **Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje** en **Tsjechië**. Zo zijn er in **Roemenië** vier gereguleerde beroepen in de categorie civiel ingenieur en in **Polen** zes.

In 2017 heeft de Commissie de lidstaten met een gefragmenteerd regelgevingsstelsel of met meerdere voorschriften afhankelijk van de specifieke uit te voeren activiteiten, zoals **Letland**, geadviseerd na te denken over de effecten van hun stelsel op het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren en of mogelijke belemmeringen gerechtvaardigd kunnen worden.

Letland had een bijzonder gefragmenteerd stelsel, met veel verschillende specialisaties en ongeveer 80 soorten certificeringen die voor civiel ingenieurs voor een reeks diensten vereist waren. In 2017 heeft **Letland** een hervorming doorgevoerd, waardoor een aantal specialisaties van civiel ingenieur zijn geschrapt (civiel ingenieur bouwkunde, civiel ingenieur vervoer, civiel ingenieur warmte- en gastechnologie, civiel ingenieur watertechnologie, civiel ingenieur hydrotechnologie); deze activiteiten vallen nu onder de lijst van diensten die zijn voorbehouden aan civiel ingenieurs. Tegelijkertijd heeft **Letland** de reglementaire vereisten voor bouwtechnicus, landmeter en hydrograaf ingetrokken. Ondanks deze hervormingen zijn er in **Letland** echter nog steeds tal van certificeringsvereisten in deze sector (welgeteld 76).

²⁷ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

Na een hervorming in 2017 heeft **Slovenië** het aantal specialisaties op het gebied van civiele techniek teruggebracht van vijf naar twee (beëdigd ingenieur en bouwplaatscoördinator), maar heeft het andere eisen ingevoerd (zoals titelbescherming voor beide beroepen en verplichte permanente beroepsontwikkeling voor beëdigde ingenieurs).

Litouwen heeft de wetgeving aangescherpt door een specifiek attest voor te schrijven voor “structuren van niet-uitzonderlijke betekenis”. **Litouwen** stelt dat dit op grond van ervaringen uit het verleden noodzakelijk is om doelstellingen van algemeen belang te beschermen. **Litouwen** heeft toegezegd nadere bijzonderheden te verstrekken over de specifieke redenen waarom dergelijke eisen noodzakelijk en evenredig worden geacht.

Gezien het bovenstaande betreurt de Commissie de beperkte actie die op dit front is ondernomen. Hoewel het openstellen van bepaalde beroepsactiviteiten voor een of meer gereguleerde beroepen met minder strenge eisen ook positieve effecten kan hebben, zoals in 2017 is gerapporteerd, kan de combinatie van unitaire en gefragmenteerde stelsels de toegang tot deze activiteiten moeilijk en complex maken en belemmeringen opwerpen voor het vrije verkeer van civiel ingenieurs. Er rijzen ook vragen in verband met de evenredigheid van de reglementering in gefragmenteerde stelsels, met name wanneer voor een reeks activiteiten aanvullende eisen worden gesteld. De lidstaten moeten met name beoordelen in hoeverre de stelsels doelmatig zijn wanneer de verantwoordelijkheid wordt gespreid over verschillende categorieën beroepsbeoefenaren die actief zijn op hetzelfde terrein (waarbij bv. een groep verantwoordelijk is voor het ontwerp, een andere voor de bouw, weer een andere voor het toezicht, of voor kleine bouwwerken tegenover grote bouwwerken), en welke belasting wordt veroorzaakt doordat voor activiteiten die nauw met elkaar verband houden meerdere certificeringen verplicht zijn.

Verschillen in de organisatie van het beroep worden ook weerspiegeld in de voorbehouden activiteiten, die dus ook tussen de landen variëren. In het algemeen zijn in de lidstaten hoofdzakelijk ontwerp- en constructiediensten voorbehouden. In 2017 heeft de Commissie de lidstaten die een bijzonder breed scala van voorbehouden activiteiten hebben, zoals **Italië, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje** en **Tsjechië**, aanbevolen hun toepassingsgebied te heroverwegen. **Malta** werd verzocht te verduidelijken welke activiteiten voorbehouden zijn aan de *Periti*. **Spanje** werd tevens verzocht het vereiste om voor bepaalde projecten/technische werkzaamheden toestemming van de beroepsorganisatie te verkrijgen, opnieuw te beoordelen.

Geen van deze lidstaten heeft echter zijn reglementering herzien. **Portugal** heeft de toegang tot voorbehouden activiteiten nog verder beperkt, hoewel de Portugese mededingingsautoriteit had voorgesteld het scala van voorbehouden activiteiten te beperken zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en de veiligheidsnormen. **Portugal** heeft de verworven rechten van ingenieurs wier diploma's zijn opgenomen in bijlage VI bij Richtlijn 2005/36/EG om architectuurprojecten uit te voeren, bijna volledig geschrapt. Deze beperking heeft geleid tot handavingsmaatregelen van de Commissie en de kwestie is nog steeds niet opgelost.

Er is meer vooruitgang geboekt met betrekking tot de vereisten inzake aandelenbezit binnen het beroep van ingenieur. In 2017 adviseerde de Commissie **Cyprus** en **Malta** om het vereiste dat 100 % van de aandelen van een bedrijf in handen moet zijn van beroepsbeoefenaren, te herzien. De Commissie heeft ook **Duitsland, Oostenrijk** en **Slowakije** verzocht de evenredigheid van hun vereisten inzake aandelenbezit en, voor **Oostenrijk**, de beperkingen op multidisciplinaire activiteiten te beoordelen.

Beperkingen op het aandelenbezit die verder gaan dan het vereiste dat een gewone meerderheid van de aandelen in een onderneming in handen moet zijn van leden van de beroepsgroep, zijn door het Europees Hof van Justitie strijdig met het EU-recht bevonden in

zaak C-209/18 betreffende, onder meer, het aandelenbezit en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten voor civiel ingenieurs in **Oostenrijk**. Naar aanleiding van dit arrest van het Hof heeft **Oostenrijk** zijn wetgeving gewijzigd om het gebruik van elke rechtsvorm toe te staan. Het percentage aandelen dat in handen moet zijn van beroepsbeoefenaren wordt beperkt tot een gewone meerderheid, terwijl de overige aandelen nu in handen kunnen zijn van elke andere natuurlijke persoon of van in **Oostenrijk** of in een andere lidstaat gevestigde ingenieursbureaus. Een verdere versoepeling van deze regels en de opheffing van de beperkingen op multidisciplinaire activiteiten worden verwacht in het kader van een nieuwe wet die naar verwachting in de eerste helft van 2021 zal worden vastgesteld.

Hoewel het arrest tot **Oostenrijk** was gericht, heeft het Hof algemene beginselen vastgesteld die ook op andere lidstaten van toepassing zijn. Daarom moeten alle lidstaten hun wetgeving in het licht van deze zaak onderzoeken.

Cyprus heeft ook vooruitgang geboekt wat betreft de verlaging van het percentage aandelen dat in handen moet zijn van beroepsbeoefenaren die lid zijn van de Cypriotische beroepsvereniging van ingenieurs, van 100 % naar 51 %.

In **Malta** blijft de situatie echter ongewijzigd. 100 % van de aandelen van een onderneming moet nog steeds in handen zijn van beroepsbeoefenaren. Ook in **Italië** moeten het aantal beroepsleden en hun deelneming in het aandelenkapitaal een tweederdemeerderheid vormen voor besluiten van aandeelhouders (66,66 %).

In 2017 eisten zo'n 14 lidstaten lidmaatschap van een beroepsorganisatie en stelden 16 lidstaten een beroepsaansprakelijkheidsverzekering verplicht; dit is in 2021 nog steeds het geval.

Sinds de hervormingen in **Duitsland** met betrekking tot vaste honoraria voor architecten en ingenieurs (de "HOAI") als gevolg van handhavingsmaatregelen en een arrest van het Hof, zijn er geen verplichte tarieven meer. **Bulgarije** verbiedt tarieven voor het leveren van ontwerpdiensten onder de kostprijs. Vergelijkende reclame is verboden in **Cyprus**, **Griekenland**, **Italië** en **Portugal**. In 2021 heeft **Kroatië** het totale verbod op reclame voor ingenieurs opgeheven.

Aanbevelingen

Lidstaten met een breed scala van voorbehouden activiteiten dienen het effect van deze beperkingen opnieuw te beoordelen.

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

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

Malta dient het vereiste dat 100 % van de aandelen van een bedrijf in handen moet zijn van beroepsbeoefenaren, te herzien. **Italië** dient het vereiste te herzien dat het aantal beroepsleden en hun deelneming in het aandelenkapitaal een tweederdemeerderheid moeten vormen.

Lidstaten die voor niet-gereguleerde beroepen een **bewijs van beroepsbekwaamheid verplicht stellen** of andere controlemechanismen gebruiken, in het bijzonder met betrekking tot de verlening van bijzondere ingenieursdiensten, dienen de algemene coherentie en praktische effecten van deze vereisten te beoordelen om te voorkomen dat ze een drempel worden voor het toetreden tot het beroep.

Lidstaten met een gefragmenteerd stelsel voor reglementering van het beroep of met meerdere vereisten afhankelijk van de specifieke uit te voeren activiteiten, zoals **Letland**, dienen na te denken over de effecten van dit stelsel op het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren en of mogelijke belemmeringen gerechtvaardigd kunnen worden. Zij dienen ook de doelmatigheid en evenredigheid te beoordelen van regels die de verantwoordelijkheid spreiden over verschillende categorieën beroepsbeoefenaren op hetzelfde werkterrein. **Litouwen** wordt verzocht de specifieke redenen waarom attesten voor “structuren van niet-uitzonderlijke betekenis” noodzakelijk en evenredig worden geacht, te herzien en mee te delen.

II.3. Boekhouders en belastingadviseurs

Boekhoudkundig/fiscaal advies wordt verstrekt door een bijzonder diverse groep van beroepen, waaronder boekhouders, accountants en belastingadviseurs, waarbij er grote verschillen bestaan tussen de lidstaten wat betreft de wijze waarop deze beroepen zijn georganiseerd en gereguleerd. Eén of meer beroepen in deze sector zijn in 19 lidstaten gereguleerd, ofwel:

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

In negen lidstaten (**Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Slovenië, Spanje en Zweden**) is geen van de beroepen in deze sector rechtstreeks gereguleerd. Andere lidstaten rechtvaardigen reglementering van de sector in het algemeen door de rol die belastingadviseurs/boekhouders spelen in alle belastingstelsels door consumenten, bedrijven en belastingbetalers te helpen om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen.

In 2017 heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan die van toepassing zijn op de beroepen van boekhouder en belastingadviseur. Ze hadden betrekking op de benadering waarbij minder complexe of routineuze taken zoals loonadministratieactiviteiten of het voorbereiden van gewone belastingaangiften uitsluitend aan hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaren worden voorbehouden, en over de uitgebreide reikwijdte van voorbehouden activiteiten. De Commissie heeft er bij de afzonderlijke lidstaten ook op aangedrongen de verblijfsvereisten te schrappen en de evenredigheid van vereisten inzake aandelenbezit en onverenigbaarheidsregels opnieuw te beoordelen.

Op basis van de beschikbare informatie zijn er sinds 2017 slechts enkele hervormingen vastgesteld. De Commissie betreurt dat de aanbevelingen voor de beroepen van boekhouder en belastingadviseur slechts in beperkte mate zijn opgevolgd, ondanks het feit dat de hervormingen een positief effect kunnen hebben op het concurrentievermogen en op de mogelijkheden voor innovatie.

De digitalisering in de dienstensector heeft kansen gecreëerd voor nieuwe innovatieve bedrijfsmodellen. Diensten op het gebied van boekhouding en belastingadvies kunnen in aanzienlijke mate van deze ontwikkeling profiteren. IT-instrumenten en algoritmen ter ondersteuning van beroepsactiviteiten verlagen niet alleen de kosten, maar verminderen ook de complexiteit van een reeks taken. Het voorbehouden van dergelijke taken, en in het algemeen minder complexe of routineuze taken, aan hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaren zou dus opnieuw moeten worden beoordeeld. Het regelgevingslandschap in de hele EU zou

moeten worden aangepast om de ontwikkeling en vlotte invoering van digitale oplossingen en de totstandbrenging van innovatieve en gebruikersgerichte bedrijfsmodellen mogelijk te maken, zodat consumenten en bedrijven kunnen profiteren van de huidige en toekomstige ontwikkelingen.

In het algemeen vertoonden de hervormingen die sinds 2017 hebben plaatsgevonden een beperkt ambitieniveau en werden zij deels ingegeven door de verplichting om arresten van het Hof uit te voeren.

Duitsland heeft zijn regels voor belastingadviseurs gewijzigd om uitvoering te geven aan het arrest in zaak C-342/14, maar heeft geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen over voorbehouden activiteiten en beperkingen inzake aandelenbezit.

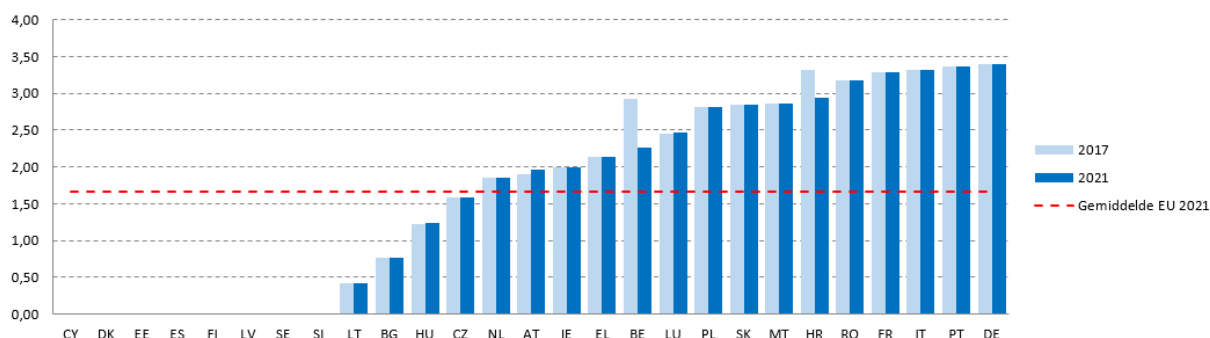
Nog een andere positieve ontwikkeling is dat **België** de vroegere vier boekhoudkundige beroepen door twee nieuwe beroepen heeft vervangen. Het land heeft de restrictiviteit aanzienlijk verminderd door voor beide beroepen de resterende vereisten inzake rechtsvorm en aandelenbezit te schrappen. **België** heeft ook zijn regels inzake onverenigbare activiteiten en de gezamenlijke uitoefening van een boekhoudkundig beroep met een ander beroep gewijzigd om het arrest in zaak C-384/18 uit te voeren. De nieuwe beroepen mogen voortaan multidisciplinaire diensten verlenen voor zover zij de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en het beroepsgeheim niet in gevaar brengen.

Een hervorming in 2017 in **Oostenrijk** heeft beroepsbeoefenaren meer mogelijkheden geboden om met andere zelfstandige beroepsbeoefenaren samen te werken aan specifieke taken en opdrachten, maar heeft ook gezorgd voor een nieuwe verplichting tot permanente beroepsontwikkeling.

In **Kroatië** is een ingrijpendere hervorming vastgesteld, waarbij het verblijfsvereiste en de beperkingen ten aanzien van de rechtsvorm, die belastingadviseurs ervan weerhielden een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten, werden geschrapt. **Kroatië** heeft besloten het scala van voorbehouden activiteiten niet uit te breiden, zoals aanvankelijk de bedoeling was, en het beroep van boekhouder verder niet te reglementeren. Belastingadviseurs kunnen nu ook deelnemen in een multidisciplinaire vennootschap die ook andere diensten dan belastingadvies verleent, mits aan de eisen inzake aandelenbezit, stemrecht en bestuur wordt voldaan. Ten slotte verbiedt **Kroatië** belastingadviseurs niet langer om andere soorten beroepsactiviteiten uit te oefenen.

In 2019 heeft **Frankrijk** de activiteiten die boekhouders kunnen uitvoeren, uitgebreid en verduidelijkt. Beroepsbeoefenaren kunnen nu namens hun cliënt de betaling en inning van schulden beheren en hun cliënten vertegenwoordigen voor de belastingautoriteiten en de socialezekerheidsinstanties. Minder complexe taken, zoals het elektronisch invoeren van boekingsposten, kunnen worden uitgevoerd door andere personen dan boekhouders (bv. werknemers in een onderneming), zolang zij uiteindelijk maar door een boekhouder worden gevalideerd. Frankrijk heeft ook het verbod op het verrichten van commerciële handelingen voor boekhouders die tevens auditor zijn, geschrapt.

Grafiek 4. Restrictiviteitsindicator: boekhouders/belastingadviseurs²⁸



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 4 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van boekhouder/belastingadviseur, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator. De indicator houdt geen rekening met de reglementering van het beroep van auditor, dat in alle lidstaten gereguleerd is volgens richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan boekhouders/belastingadviseurs en de restrictiviteit van andere soorten vereisten beter weer te geven.

In sommige lidstaten zijn zowel belastingadvies- als boekhoudkundige activiteiten voorbehouden (vaak gedeeld met andere beroepsbeoefenaren, bijvoorbeeld in **Frankrijk**²⁹, **Hongarije**, **Oostenrijk**, **Roemenië** en **Tsjechië**). **België**, **Bulgarije**, **Ierland**, **Italië**, **Griekenland**, **Luxemburg**, **Malta** en **Portugal** behouden alleen boekhoudkundige activiteiten, d.w.z. het bijhouden van een boekhouding en het opstellen van geconsolideerde jaarrekeningen, voor aan het beroep van boekhouder. In **Duitsland**, **Kroatië**, **Polen** en **Slowakije** zijn alleen belastingadviesdiensten voorbehouden aan een gereguleerde beroepsgroep.

België heeft één en **Roemenië** heeft twee boekhoudkundige beroepen, naast het beroep van belastingadviseur. **Griekenland**, **Italië** en **Luxemburg** hebben twee boekhoudkundige beroepen en **Oostenrijk** heeft drie verschillende boekhoudkundige beroepen naast het beroep van belastingadviseur. Voor sommige van deze lidstaten is het onderscheid tussen de voorbehouden activiteiten van de afzonderlijke beroepen en hun algemene toepassingsgebied niet erg duidelijk of coherent.

Sommige lidstaten, zoals **Duitsland**, **Frankrijk**, **Italië**, **Oostenrijk** en **Portugal**, hebben beperkingen gesteld aan het gezamenlijk uitoefenen van activiteiten, waarbij samenwerking alleen met een beperkt aantal beroepen is toegestaan, bijvoorbeeld in de juridische of de boekhoudkundige sector.

In **Oostenrijk** is slechts een beperkt aantal rechtsvormen beschikbaar voor belastingadviseurs. In **Duitsland** kunnen belastingadviseurs ervoor kiezen zich onder om het even welke rechtsvorm te vestigen, maar de leden van de raad van bestuur of de gedelegeerd-bestuurders moeten belastingadviseurs, advocaten, auditoren, accountants of fiscaal gemachtigden zijn. Ten minste een belastingadviseur die lid van de raad van bestuur, gedelegeerd bestuurder of een persoonlijk aansprakelijke vennoot is, moet zijn of haar beroepsmatige vestiging hebben

²⁸ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

²⁹ In Frankrijk is belastingadvies voorbehouden aan advocaten, maar deskundige boekhouders mogen hun cliënten belastingadvies verstrekken indien dit een nevenactiviteit is die verband houdt met hun hoofdactiviteit als boekhouder. Auditoren en notarissen mogen ook belastingadvies geven indien dit betrekking heeft op hun werkzaamheden.

in de zetel van de vennootschap of in de nabijheid daarvan. In **Kroatië** en **Luxemburg** moet de meerderheid van de directeurs of de raad van bestuur uit beroepsbeoefenaren bestaan. In **Frankrijk** moet ten minste een beroepsbeoefenaar die in een multidisciplinaire vennootschap als vennoot of werknemer werkzaam is, lid zijn van de raad van bestuur of de raad van toezicht. In **Polen** moet de meerderheid van de leden van de raad van bestuur belastingadviseur zijn, en als de raad van bestuur uit niet meer dan twee personen bestaat, moet een van hen belastingadviseur zijn.

België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije eisen dat ten minste 50 % van de aandelen en/of de stemrechten in handen is van beroepsbeoefenaren. In **Oostenrijk** mogen beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten voor het beroep van belastingadviseur niet meer dan 25 % van de aandelen en van de stemrechten bezitten.

Aanbevelingen

Alle lidstaten die beroepen in de sector reglementeren dienen het voorbehouden van minder complexe taken zoals loonadministratieactiviteiten of het voorbereiden van belastingaangiften aan hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaren te heroverwegen, zeker in het licht van de digitalisering in de sector.

Griekenland, Italië en Roemenië dienen het scala van voorbehouden activiteiten te verduidelijken en de coherentie van de voorbehouden activiteiten en de verdeling tussen meerdere gereguleerde beroepen in de sector te beoordelen.

Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Luxemburg en Polen dienen hun beperkingen inzake de samenstelling van raden van bestuur en/of gedelegeerd bestuurders te herzien.

België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije dienen de evenredigheid van de vereisten inzake het aandelenbezit en/of de stemrechten te beoordelen.

Oostenrijk dient de beperkingen inzake aandelenbezit en stemrecht voor beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten te herzien.

Oostenrijk dient de beperkingen ten aanzien van de voor belastingadviseurs beschikbare rechtsvormen te herzien.

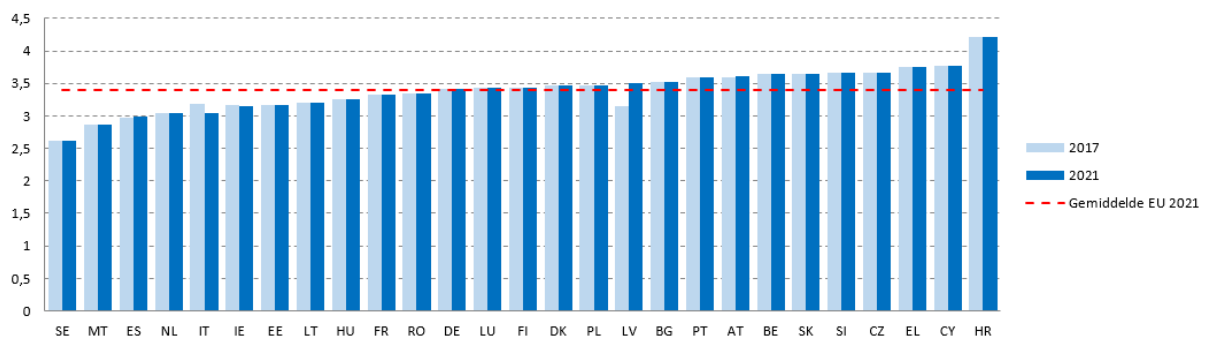
Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Portugal dienen de evenredigheid van hun beperkingen op de gezamenlijke uitoefening van activiteiten te beoordelen.

II.4. Advocaten

De nationale benaderingen van de reglementering van het beroep van advocaat vertonen weinig verschillen in die zin dat alle lidstaten het beroep reglementeren door middel van voorbehouden activiteiten en beschermde titels³⁰. Op EU-niveau vergemakkelijken Richtlijn 98/5/EG en Richtlijn 77/249/EEG de mobiliteit van advocaten in de EU.

³⁰ Op grond van de overeenkomsten in de reglementering van het beroep, in het bijzonder wat betreft de bescherming van de beroepstitel, vallen advocaten onder twee specifieke richtlijnen: de eerste heeft betrekking op de mogelijkheid om tijdelijk of incidenteel diensten te verrichten onder de oorspronkelijke beroepstitel (Richtlijn 77/249/EEG), de tweede op de mogelijkheid zich permanent te vestigen in een andere lidstaat onder de oorspronkelijke beroepstitel (Richtlijn 98/5/EG). Hoewel deze twee richtlijnen de aan het beroep voorbehouden activiteiten niet specificeren, verwijzen zij naar “activiteiten van advocaten”, zoals activiteiten betreffende de vertegenwoordiging van de cliënt in rechte of voor overheidsinstanties, alsmede juridisch advies.

Grafiek 5. Restrictiviteitsindicator: advocaten³¹



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 5 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van advocaat, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan advocaten en de restrictiviteit van andere soorten vereisten beter weer te geven.

In 2017 heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan voor het beroep van advocaat. Zij verzocht de lidstaten het scala van de aan advocaten voorbehouden activiteiten te herzien en de cumulatieve effecten van vereisten inzake rechtsvorm, aandelenbezit en partnerschappen voor advocaten te herzien. Bovendien drong de Commissie er bij de lidstaten op aan de resterende nationaliteits- of verblijfsvereisten te schrappen.

Op basis van de beschikbare informatie zijn er sinds de hervormingsaanbevelingen in 2017 slechts enkele hervormingen vastgesteld. Tot dusver is er geen enkele hervorming vastgesteld met betrekking tot het scala van activiteiten dat aan advocaten is voorbehouden in verband met de ontwikkeling van de digitale economie en de komst van nieuwe dienstverleners met de opkomst van *legal tech*. Wat de voor advocaten en advocatenkantoren beschikbare rechtsvormen betreft, hebben sommige lidstaten echter het aantal bestaande mogelijkheden verruimd. **Oostenrijk** heeft in 2020 een hervorming vastgesteld om alle rechtsvormen voor advocaten en advocatenkantoren toe te staan, met uitzondering van naamloze vennootschappen. Sinds 2017 staat **Italië** advocaten toe om multidisciplinaire partnerschappen aan te gaan en staat het niet-advocaten toe in advocatenkantoren deel te nemen, op voorwaarde dat 66 % van de aandelen in handen is van advocaten. **Ierland** heeft de wettelijke toezichthouder voor advocaten gescheiden van de vertegenwoordigende instantie en staat samenwerkingsverbanden van advocaten nu toe als vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid te opereren.

Andere lidstaten hebben naar aanleiding van handhavingsmaatregelen hervormingen vastgesteld of zijn daarmee bezig:

- **Slovenië** heeft het nationaliteitsvereiste voor in Slovenië gekwalificeerde EU-advocaten geschrapt;
- **Cyprus** heeft het verblijfsvereiste voor EU-advocaten geschrapt;
- **Italië** is bezig met de afschaffing van de verplichting voor advocaten om minimaal vijf zaken per jaar aan te nemen;
- **Griekenland** heeft zijn wetgeving gewijzigd om in een andere lidstaat genoten opleiding en daar verworven ervaring te erkennen zodat advocaten toegang hebben tot voorbereidende juridische stages;

³¹ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

- **Frankrijk** heeft in 2021 een decreet vastgesteld dat advocaten die werkzaam zijn voor hogere gerechtshoven in andere lidstaten en die onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzaam zijn, toegang geeft tot deze activiteiten in Frankrijk;
- **Kroatië** is bezig met de vaststelling van een hervorming betreffende de voorwaarden waaraan buitenlandse advocaten en advocatenkantoren moeten voldoen;
- **Spanje** is bezig met de aanneming van een hervorming betreffende *procuradores* die vaste tarieven zou afschaffen, multidisciplinaire partnerschappen tussen advocaten en *procuradores* mogelijk zou maken en een enkel opleidingstraject voor advocaten en *procuradores* zou creëren.

De regels inzake toegang tot en het uitvoeren van juridische beroepen behoren tot de strengste in de sector van de zakelijke dienstverlening. Wat kwalificaties betreft, is in alle lidstaten een rechtendiploma van een hogeronderwijsinstelling vereist, gevolgd door een verplichte stage of aanvullende beroepskwalificaties en een toelatingsexamen voor de magistratuur. De totale minimumduur van onderwijs en opleiding om toegang te krijgen tot het beroep varieert van 5,5 jaar (bv. **Frankrijk, Griekenland, Portugal en Spanje**) tot 9 jaar (bv. **Finland en Slovenië**). Permanente beroepsontwikkeling is verplicht in de meeste lidstaten, behalve in **Griekenland, Malta, Slovakije, Spanje en Tsjechië**, waar dit vrijwillig is.

Alle lidstaten behouden activiteiten gerelateerd aan de vertegenwoordiging van cliënten voor gerechtelijke instanties voor aan advocaten, hoewel deze activiteit soms mag worden gedeeld met andere juridische beroepen. In **Malta** kunnen zowel *advocates* als *legal procurators* cliënten vertegenwoordigen voor lagere rechtbanken. **Spanje** verdeelt de vertegenwoordiging voor de rechtbank tussen *abogados* (verdediging van de cliënt) en *procuradores* (technische vertegenwoordiging en kennisgeving van stukken aan de rechtbank). In **Polen** kunnen zowel advocaten (juridisch adviseurs) als pleitbezorgers cliënten voor de rechtbank vertegenwoordigen³². In **Ierland** vertegenwoordigen *solicitors* de cliënt in de lagere rechtbanken, terwijl *barristers* de *solicitors* adviseren en zaken kunnen bepleiten in alle rechtbanken³³.

Sommige lidstaten stellen aanvullende beroepskwalificatievereisten om voor de hoogste rechtbanken te mogen werken (**België, Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Nederland**). Bovendien stellen sommige van deze landen (bv. **België, Duitsland en Frankrijk**) kwantitatieve beperkingen aan het aantal ambten in de hogere magistratuur. Sinds 2017 heeft **Frankrijk** dit aantal geleidelijk verhoogd, en in 2021 heeft het een decreet vastgesteld dat advocaten uit andere lidstaten die onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzaam zijn, onder bepaalde voorwaarden toegang tot deze activiteiten verleent.

In veel lidstaten hebben zich nieuwe aanbieders gevestigd die juridische diensten verlenen met behulp van algoritmen en oplossingen op basis van machinaal leren. Deze ontwikkelingen zijn het voorwerp van hevige discussies en hebben aanleiding gegeven tot rechtszaken om te bepalen wat exact wordt gezien als juridisch advies op gebieden zoals het verstrekken van online juridisch advies, het online innen van schulden en het geautomatiseerd opstellen van juridische documenten. Tegelijkertijd hebben deze ontwikkelingen bij de juridische beroepsgroep de vraag aangewakkerd om het regelgevingskader aan te passen teneinde de invoering van dergelijke legaltechoplossingen te vergemakkelijken. In **Duitsland** heeft de regering wetsvoorstellen ingediend om klantvriendelijke juridische dienstverlening op de markt te bevorderen door bepaalde juridische diensten open te stellen voor legaltechbedrijven en tegelijkertijd gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen voor advocaten en incassodiensten.

³² Alleen advocaten kunnen in loondienst werken; pleitbezorgers niet.

³³ Een cliënt kan niet rechtstreeks een barrister in de arm nemen; dit moet gebeuren via een solicitor.

De meeste lidstaten leggen strenge onverenigbaarheidsregels en beperkingen op multidisciplinaire activiteiten op³⁴. Alle lidstaten hanteren ofwel een algemene regel om belangenvermenging te voorkomen, ofwel gedetailleerde onverenigbaarheidsregels die het verrichten van bepaalde activiteiten zoals handel of arbeid in loondienst verbieden, behalve voor activiteiten die uitdrukkelijk zijn toegestaan (bv. lesgeven of academisch onderzoek). Beperkingen op multidisciplinaire activiteiten variëren van een totaalverbod (**Letland, Litouwen** en **Tsjechië**) tot het toestaan van bepaalde multidisciplinaire activiteiten met een beperkt aantal beroepen (**Duitsland, Frankrijk** en **Nederland**). In **Estland** mogen advocaten zitting nemen in de raad van bestuur van een onderneming wanneer een dergelijke deelname verenigbaar is met de beroepsactiviteiten van een *advokaat* en geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de advocaat. In **Frankrijk** kunnen beroepsbeoefenaren een *société pluriprofessionnelle d'exercice* oprichten waarin verschillende juridische en boekhoudkundige beroepen zijn verenigd. In **België** mogen advocaten bepaalde vormen van samenwerking met een beperkt aantal andere beroepen organiseren, maar zij mogen dit niet doen in de vorm van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Wat de toegestane rechtsvormen voor advocaten betreft, staan vele lidstaten een breed scala van rechtsvormen toe, maar sluiten zij bepaalde vormen uit (zoals de naamloze vennootschap in **Oostenrijk**, commerciële rechtsvormen in **Frankrijk** of met de beperking dat aandelen niet op de beurs kunnen worden verhandeld in **België**). Gewone partnerschappen zijn in het algemeen toegestaan en in veel lidstaten mogen de professionele diensten ook worden verleend in de vorm van een personenvennootschap. Een aantal landen staat advocaten ook toe om gebruik te maken van de vorm vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, bijvoorbeeld **België, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk** en **Oostenrijk**. **Ierland** heeft in november 2019 regelgeving ingevoerd om partnerschappen van advocaten toe te staan een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te zetten. Na een hervorming in 2020 heeft **Oostenrijk** het scala van rechtsvormen voor advocatenkantoren verruimd, met uitzondering van naamloze vennootschappen. In de meeste lidstaten is het echter niet mogelijk voor advocaten een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten.

De mogelijkheid om een advocatenkantoor onder een specifieke rechtsvorm op te richten, hangt nauw samen met eisen inzake aandelenbezit en stemrecht. Een grote meerderheid van de lidstaten eist dat alle aandelen in handen zijn van advocaten. In sommige lidstaten gelden ook beperkingen ten aanzien van het aantal advocatenkantoren waarvan een advocaat aandeelhouder mag zijn, bv. in **Estland** of **Hongarije** mag een advocaat slechts aandeelhouder zijn van één advocatenvennootschap. Een beperkt aantal lidstaten staat toe dat niet-advocaten deelnemen in advocatenkantoren. In **Spanje** mogen niet-advocaten een deel van de aandelen in een vennootschap bezitten (tot 49 %)³⁵, net als in **Frankrijk**, waar dit wel is voorbehouden aan juridische en boekhoudkundige beroepen, in **Italië** (tot 34 %), in **Polen** (voorbehouden aan juridische beroepen) en in **Nederland** (voorbehouden aan notarissen/octrooigemachtigden en belastingadviseurs). In **Duitsland** moet meer dan 50 % van de aandelen van het bedrijf in handen zijn van advocaten en mogen verder alleen andere juridische of boekhoudkundige beroepsbeoefenaren aandeelhouder zijn. In **Denemarken** en **Zweden** mag ten hoogste 10 % van de aandelen in handen zijn van niet-advocaten. Geen enkele lidstaat staat een zuiver financiële deelneming toe. In **Duitsland** wordt in een hervormingsvoorstel van januari 2021 voorgesteld om de meerderheidsvereisten voor het bestuur van juridische vennootschappen te schrappen³⁶, de eenpersoonsvennootschap met

³⁴ Zie zaak C-309/99, Wouters.

³⁵ Wanneer het beroep niet als onverenigbaar met het beroep van advocaat wordt beschouwd.

³⁶ Met uitzondering van vennootschappen die de titel van *Rechtsanwaltsgesellschaft* willen voeren.

beperkte aansprakelijkheid toe te staan en alle vrije beroepen toe te staan samen met advocaten een vennootschap op te richten en aandeelhouder te zijn.

In de overgrote meerderheid van de lidstaten mogen advocaten reclame maken voor hun diensten, op voorwaarde dat de mededelingen in overeenstemming zijn met de beroepsethiek. In **Bulgarije, Kroatië, Malta, Polen** en **Slovenië** geldt voor advocaten echter nog steeds een totaalverbod op reclame, wat in strijd is met artikel 24 van Richtlijn 2006/123/EG.

Vrije afspraken over honoraria tussen de advocaat en de cliënt lijken de norm te zijn in de overgrote meerderheid van de lidstaten. In **Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Kroatië** en **Polen** dienen advocaten echter vaste of minimumtarieven te hanteren. **Kroatië** werkt aan de invoering van de mogelijkheid om van deze vaste minimumtarieven af te wijken bij schriftelijke overeenkomst tussen de cliënt en de advocaat. Een op handen zijnde wetswijziging in **Spanje** zal minimumtarieven voor procuradores afschaffen.

Aanbevelingen

Alle lidstaten die het verstrekken van juridisch advies uitsluitend voorbehouden aan advocaten dienen ervoor te zorgen dat juridische diensten zich kunnen ontwikkelen en innoveren om tred te houden met de ontwikkeling van digitale oplossingen, zonder te worden gehinderd door een te ruim scala van voorbehouden activiteiten. **Bulgarije** dient een open regeling voor juridische diensten te handhaven.

Alle lidstaten dienen de voorschriften inzake rechtsvorm en aandelenbezit, de onverenigbaarheidsregels en de beperkingen op multidisciplinaire activiteiten te beoordelen, en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de behoefte aan innovatie en aan het uitrollen van digitale oplossingen en opkomende bedrijfsmodellen. **Ierland** dient alle uitvoeringsmaatregelen in het kader van de *Legal Services Regulation Act* (Wet op de reglementering van juridische diensten) van 2015 goed te keuren om advocaten in staat te stellen multidisciplinaire diensten te verlenen.

België en **Duitsland** dienen meer transparantie in te voeren en de evenredigheid van toegangsregels voor advocaten die werkzaam willen zijn voor hun respectieve hogere rechterlijke instanties, te herzien, en in het bijzonder de regels die van toepassing zijn op EU-advocaten te verduidelijken. **Duitsland** dient het vereiste om minimumleeftijden te handhaven met betrekking tot het werken voor het federale gerechtshof (*Bundesgerichtshof*) te herzien, in ruil voor maatregelen die geschikter zijn om de gestelde doelstellingen te bereiken, zoals beroepservaring.

Bulgarije, Kroatië, Malta, Polen en **Slovenië** dienen alle totaalverboden op commerciële communicatie voor advocaten te schrappen.

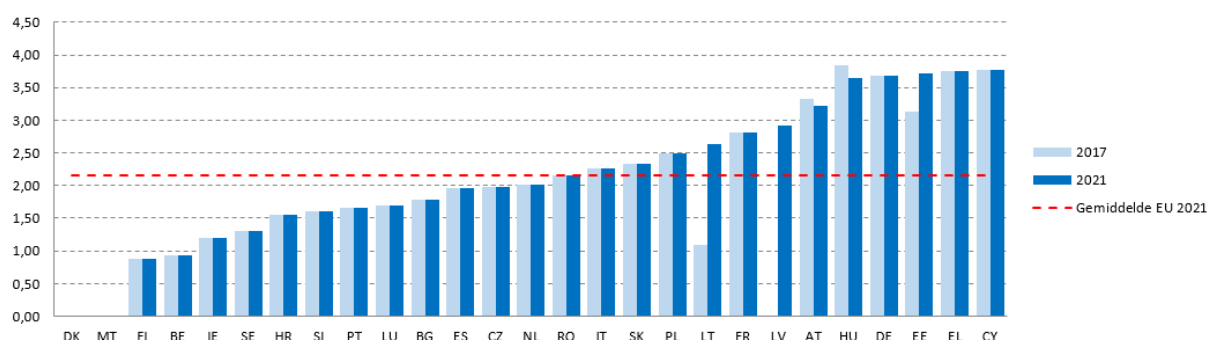
II.5. Octrooi-/merkengemachtigden

Het beroep van octrooi-/merkengemachtigde³⁷ is gereguleerd in alle lidstaten op twee na, d.w.z. alleen **Denemarken** en **Malta** kennen geen reglementering van deze dienstverlening³⁸.

³⁷ In een aantal lidstaten worden octrooigemachtigden “octrooiadvocaten” genoemd (bijvoorbeeld in **Oostenrijk** en **Duitsland: Patentanwälte**).

³⁸ Het bestaan van de kwalificatie “Europees octrooigemachtigde”, gebaseerd op het door alle EU-lidstaten ondertekende Europees Octrooi-verdrag, moet ook worden vermeld. Deze kwalificatie staat de beroepsbeoefenaar toe om de genoemde titel te gebruiken bij vertegenwoordiging voor het Europees Octrooibureau. Deze kwalificatie geeft echter geen toegang tot het uitoefenen van het beroep van octrooigemachtigde in de verdragsluitende landen die het beroep reglementeren.

Grafiek 6. Restrictiviteitsindicator: octrooi-/merkengemachtigden³⁹



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 6 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van octrooi-/merkengemachtigde, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan octrooigemachtigden en de restrictiviteit van andere soorten vereisten beter weer te geven.

Hoewel de behoefte aan de nodige deskundigheid met betrekking tot de vaak zeer complexe wetgeving inzake intellectuele eigendom en de technische aspecten van innovaties, alsmede de wens om cliënten (bv. rechthebbenden) te beschermen tegen een onjuiste afhandeling van procedures, geldige redenen kunnen zijn om het beroep te reglementeren, moeten de regels inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep evenredig zijn. De Commissie heeft in 2017 dan ook een aantal aanbevelingen gedaan voor het beroep van octrooi-/merkengemachtigde, die vooral betrekking hadden op het scala van de voorbehouden activiteiten; meerdere lagen regulerende maatregelen, zoals het vereiste van meerdere jaren beroepservaring of een beroepsopleiding naast de basisopleidingseisen; vereisten inzake aandelenbezit en beperkingen op gezamenlijke uitoefening met andere beroepen; alsook beperkingen die van toepassing zijn op grensoverschrijdende situaties.

Bovendien heeft het Hof in een zaak betreffende octrooigemachtigden in **Oostenrijk** geoordeeld dat een vereiste in verband met de plaats van de zetel alsmede regels inzake aandelenbezit en multidisciplinaire activiteiten in strijd zijn met de artikelen 14, 15 en 25 van de dienstenrichtlijn⁴⁰.

Op basis van de beschikbare informatie zijn er sinds de aanbevelingen van 2017 in verschillende mate hervormingen doorgevoerd in **België, Duitsland, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk en Polen**.

Als voorbeeld van een positieve ontwikkeling heeft **Oostenrijk** in 2019 een hervorming doorgevoerd, waarbij rekening is gehouden met een aantal van de aanbevelingen, zoals het versoepelen van de opleidingseisen en het enigszins inkorten van de duur van de vereiste voorafgaande beroepservaring. Ook heeft het land de regels inzake het aandelenbezit versoepeld, de regels inzake stemrecht afgeschaft en bepaalde beperkingen op gezamenlijke uitoefening met een ander beroep opgeheven. In mei 2021 heeft Oostenrijk verdere wijzigingen aangenomen om aan bovengenoemd arrest van het Hof te voldoen.

Hongarije heeft onlangs ook een versoepeling doorgevoerd van de regels betreffende de beperkingen waarvoor de Commissie had aanbevolen een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren. Hoewel in personenvennootschappen 75 % van de aandelen in handen van octrooigemachtigden moest zijn, heeft Hongarije dit vereiste teruggebracht tot “meer dan

³⁹ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

⁴⁰ Arrest van het Hof van 29 juli 2019, zaak C-209/18, Commissie/Oostenrijk.

50 %”. Voor octrooikantoren heeft het de eis van 100 % aandelenbezit teruggebracht tot de eis dat slechts een van de natuurlijke personen die vennoot kunnen zijn, octrooigemachtigde moet zijn en dat deze aan het hoofd van het kantoor moet staan. In beide gevallen moet nog steeds twee derde van de stemmen in handen zijn van octrooigemachtigden. **Hongarije** heeft de regels inzake de mogelijkheid om multidisciplinaire diensten te verlenen, gewijzigd door het verbod op het verlenen van andere diensten te versoepelen.

Polen heeft naar aanleiding van door de Commissie ingeleide inbreukprocedures de regels inzake tarieven gewijzigd en de minimumtarieven afgeschaft.

Ten slotte heeft **Duitsland**, na handhavingsmaatregelen van de Commissie, Richtlijn 2013/55/EU betreffende het beroep van octrooigemachtigde omgezet, om in overeenstemming te zijn met het EU-recht.

Een aantal landen heeft besloten nieuwe regels in te voeren, waaronder **Griekenland** en **Letland**, die het beroep van octrooigemachtigde hebben ingevoerd. In **Letland** was het beroep voorheen niet gereguleerd en in **Griekenland** was de indiening van octrooien en handelsmerken vóór de hervorming voorbehouden aan advocaten, die ook het exclusieve recht hadden om juridisch advies te verstrekken, onder meer over kwesties in verband met octrooien en handelsmerkenrecht. De voorbehouden activiteiten worden nu dus zowel uitgevoerd door advocaten als door octrooigemachtigden.

Een nieuwe wet in **België** heeft aanvullende eisen ingevoerd, zoals titelbescherming, verplicht lidmaatschap gekoppeld aan lidmaatschapsgelden, verplichte verzekering en verplichte permanente beroepsontwikkeling. Hoewel delen van deze nieuwe wet op 2 december 2020 in werking zijn getreden, zijn de bepalingen betreffende de aanvullende eisen nog niet van kracht omdat daarvoor een koninklijk besluit moet worden vastgesteld.

Estland heeft ook nieuwe eisen toegevoegd, met strengere opleidingseisen, een nieuw verplicht lidmaatschap van de beroepsvereniging met verplichte permanente beroepsontwikkeling en titelbescherming voor leden van de beroepsvereniging. Het vereiste om een vrij lange beroepservaring van vier jaar te hebben, bleef ongewijzigd.

Hoewel **Litouwen** zijn kwalificatievereisten voor octrooibeheerders (*patentinis patiketinis*) heeft herzien en het vereiste van voorafgaande beroepservaring heeft verlaagd, heeft het tegelijkertijd titelbescherming, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie, verplichte permanente beroepsontwikkeling en een verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering ingevoerd.

Het scala van voorbehouden activiteiten verschilt van lidstaat tot lidstaat, waarbij sommige lidstaten een vrij breed scala aanhouden. Dit is met name het geval voor **Estland**, **Hongarije** en **Oostenrijk**. Voorbehouden zijn adviesverlening en vertegenwoordiging voor het Octrooibureau of andere administratieve instanties, het opstellen van juridische documenten in intellectuele-eigendomszaken en het vertegenwoordigen van cliënten in rechte in intellectuele-eigendomszaken (ook al kunnen deze diensten in **Oostenrijk** zowel door advocaten als notarissen worden verleend). In **Estland** zijn octrooigemachtigden ook bevoegd vertalingen en afschriften te waarmerken van documenten betreffende industrieel eigendom die aan de autoriteiten moeten worden overgelegd (een bevoegdheid die zij delen met notarissen en beëdigde vertalers).

Op **Cyprus**, dat geen zelfstandig beroep van octrooigemachtigde kent, zijn deze diensten uitsluitend voorbehouden aan advocaten.

Voorafgaande beroepservaring is in veel lidstaten vereist, maar de duur ervan varieert van 2 jaar (**Bulgarije**) tot 6,5 jaar (**Oostenrijk**). Stage onder toezicht van een octrooigemachtigde

is vereist in bepaalde lidstaten (**België, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland en Polen**). De totale duur van de vereiste opleiding varieert van 3 jaar in **Portugal** (waar ook geen stage of voorafgaande ervaring vereist is) tot 7 jaar in **Duitsland** (waar bovendien een stage van 3 jaar vereist is). Deze meerdere jaren beroepservaring en opleiding moeten worden beoordeeld in het licht van het feit dat de diensten ook kunnen worden verricht door bijvoorbeeld advocaten zonder dat een specialisatie in het intellectuele-eigendomsrecht noodzakelijk is.

Verscheidene lidstaten stellen eisen aan het aandelenbezit. **Cyprus** eist dat 100 % van de partners in een advocatenkantoor advocaat zijn en dit heeft dus ook gevolgen voor de diensten van octrooigemachtigden. **Duitsland** en **Polen** eisen dat minimaal 50 % van de aandelen in handen is van beroepsbeoefenaren.

Hongarije handhaaft (zij het met een lichte herziening) het verbod om het beroep van octrooigemachtigde samen met andere beroepen uit te oefenen, terwijl **Duitsland** en **Estland** de gezamenlijke uitoefening beperken tot alleen juridische of boekhoudkundige beroepen.

Slowakije eist nog steeds dat houders van diploma's uit andere lidstaten een academische erkenningsprocedure doorlopen in plaats van erkenning van hun beroepskwalificaties, voordat zij dit beroep in Slowakije mogen uitoefenen. De Slowaakse wetgeving voorziet in een academische erkenningsprocedure voor houders van buitenlandse diploma's om toegang te krijgen tot niet-gereguleerde beroepen.

Aanbevelingen

Slowakije dient ervoor te zorgen dat de erkenningsprocedure die het toepast voor houders van een buitenlands diploma die toegang willen tot het beroep van assistent-octrooiadvocaat, voldoet aan de bepalingen van het VWEU met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers en het beginsel van niet-discriminatie alsmede aan de toepasselijke jurisprudentie.

Duitsland dient opnieuw te bekijken of de verschillende niveaus van kwalificatievereisten noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld het vereiste van meerdere jaren beroepservaring of beroepsopleiding naast de basisopleidingseisen, en moet alternatieve mogelijkheden proberen te bieden om de kwalificatie te verkrijgen.

Estland, Letland en Oostenrijk dienen de voorwaarde van voorafgaande beroepservaring als een vereiste voor toegang tot het beroep van octrooi-/merkengemachtigde opnieuw te beoordelen.

Estland, Hongarije en Oostenrijk dienen het scala van voorbehouden activiteiten voor octrooi-/merkengemachtigden te evalueren.

Cyprus dient de evenredigheid te beoordelen van de maatregelen die activiteiten in verband met industriële eigendom alleen aan advocaten voorbehouden.

Duitsland, Estland en Hongarije dienen de evenredigheid van beperkingen op de gezamenlijke uitoefening van het beroep van octrooi-/merkengemachtigde met andere beroepen te beoordelen.

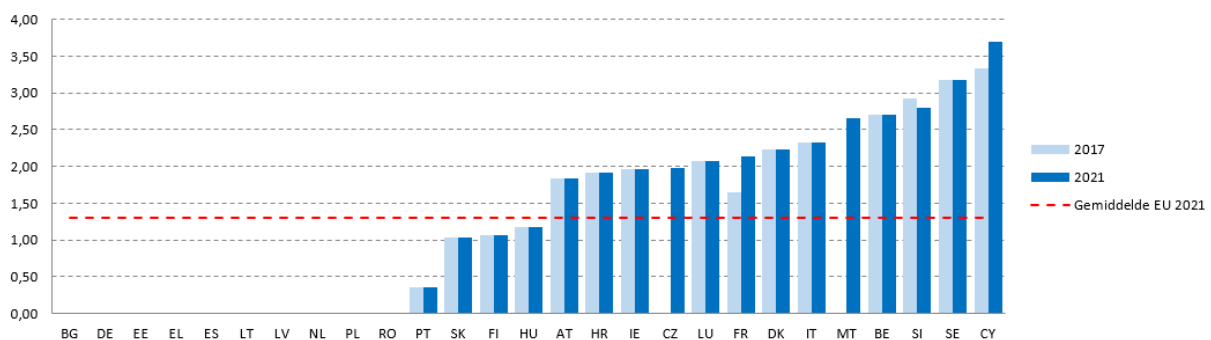
Duitsland en Polen dienen de evenredigheid van hun voorwaarden inzake aandelenbezit te beoordelen.

II.6. Vastgoedmakelaars

Met de mogelijke uitzondering van de Noordse landen⁴¹ zijn de aard en de complexiteit van de taken die gewoonlijk door vastgoedmakelaars in de EU-landen worden verricht, zeer vergelijkbaar. Zij richten zich op de bemiddeling tussen kopers en verkopers van onroerend goed, met inbegrip van het verstrekken van (juridisch) advies over bepaalde aspecten van de transactie. Ondanks deze gelijkenissen hebben de EU-landen zeer verschillende benaderingen gevolgd met betrekking tot de vraag of en hoe het beroep van vastgoedmakelaar moet worden gereguleerd.

In 2017 achtten slechts 14 lidstaten het noodzakelijk om de toegang tot het beroep te reglementeren⁴². Niet-reglementerende landen gebruiken andere middelen om de belangen van de consument te beschermen, zoals algemene wetgeving inzake consumentenbescherming, en privaatrecht en strafrecht. Daarnaast dienen in sommige landen (**Duitsland, Estland, Litouwen, Nederland en Polen**) zelfregulering en vrijwillige certificeringsstelsels als alternatief voor reglementering.

Grafiek 7. Restrictiviteitsindicator: vastgoedmakelaars⁴³



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 7 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan vastgoedmakelaars en de restrictiviteit van andere soorten vereisten beter weer te geven.

De grote variatie in de mate van restrictiviteit tussen de lidstaten heeft de Europese Commissie ertoe gebracht vraagtekens te plaatsen bij de rechtvaardiging en evenredigheid van sommige van de meest restrictieve benaderingen. In 2017 heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan voor het beroep van vastgoedmakelaar, waarbij de aandacht met name uitging naar voorbehouden activiteiten, de duur van de verplichte kwalificatievereisten, het ontbreken van alternatieve trajecten om toegang te krijgen tot het beroep, beperkingen inzake aandelenbezit en stemrecht, onverenigbaarheidsregels, regionale reglementering en de noodzaak van academische erkenning van diploma's.

Helaas is de uitvoering van deze aanbevelingen zeer beperkt gebleven en hebben de meeste lidstaten geen echte inspanning geleverd om de evenredigheid van de vereisten opnieuw te beoordelen. Integendeel, sommige lidstaten hebben ervoor gekozen de reglementering aan te scherpen.

⁴¹ In deze landen is er doorgaans geen verplichte tussenkomst van een notaris of advocaat in het overdrachtsproces, en kunnen vastgoedmakelaars tijdens het gehele overdrachtsproces optreden, inclusief het stadium van de ondertekening van de akte en de financiële afwikkeling.

⁴² In Spanje is er enige regionale reglementering van de diensten van vastgoedmakelaars.

⁴³ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

Twee lidstaten, **Malta** en **Tsjechië**, zijn onlangs begonnen met het reglementeren van de toegang tot het beroep. Tot dusver zijn deze onlangs gereguleerde beroepen niet aangemeld in de databank van gereguleerde beroepen en hebben de betrokken lidstaten geen mededeling gedaan van de resultaten van een voorafgaande evenredigheidsbeoordeling op basis van het in de richtlijn evenredigheidsbeoordeling uiteengezette kader. Het besluit om nieuwe reglementering in te voeren lijkt des te verrassender in **Malta**, dat volgens het scorebord voor de consumentenmarkten 2016 de best presterende vastgoedmarkt in de hele EU bleek te hebben⁴⁴.

In 2018 heeft **Frankrijk** wetgeving ingevoerd om de titel van vastgoedmakelaar te beschermen.

Hoewel **Duitsland** zijn plannen om reglementering voor het beroep van vastgoedmakelaar in te voeren heeft laten vallen, lijkt **Roemenië** voornemens te zijn de toegang tot het beroep te reglementeren.

Met betrekking tot kwalificatie eisen de meeste landen een opleiding met een duur van ongeveer 2-3 jaar, die mogelijk moet worden aangevuld met een stage en/of werkervaring en/of een examen. Dit staat in contrast met landen zoals **Finland**, **Hongarije**, **Italië**, **Kroatië** en **Malta** die relatief lage kwalificatievereisten hebben. Met uitzondering van **Finland**, **Hongarije**, **Italië**, **Kroatië** en **Zweden** hebben de meeste landen alternatieve trajecten om de vereiste kwalificaties te behalen.

In maart 2020 heeft **Cyprus** een circulaire aangenomen waarin de nationale wet zodanig wordt geïnterpreteerd dat elke natuurlijke persoon die verbonden is aan een makelaarskantoor een registermakelaar moet zijn, hetgeen een eis van 100 % aandelenbezit lijkt toe te voegen. In **Malta** beperkt de nieuwe reglementering de rechtsvorm waaronder vastgoedmakelaars hun beroep kunnen uitoefenen tot die van een maatschap (*civil partnership*). Dit betekent dat vastgoedmakelaars geen vennootschap mogen oprichten met niet-beroepsbeoefenaren of andere beroepsbeoefenaren die niet over een vergunning als makelaar beschikken. **België** eist nog steeds dat 60 % van de aandelen en stemrechten in personenvennootschappen voor vastgoed in handen zijn van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren.

In **Spanje** blijven bepaalde regio's, zoals Catalonië, het beroep reglementeren door middel van het voorbehouden van activiteiten en het beschermen van de titel.

Aangezien het beroep van vastgoedmakelaar in **Slowakije** niet gereguleerd is, moeten beroepsbeoefenaren uit andere EU-lidstaten die er als vastgoedmakelaar willen werken, nog steeds een procedure volgen voor de academische erkenning van hun diploma's.

Inmiddels heeft **Slovenië** zijn vereiste van staatsburgerschap afgeschaft.

Aanbevelingen

Cyprus, **Ierland**, **Kroatië**, **Slovenië**, **Slowakije**, **Tsjechië** en **Zweden** dienen de mogelijkheid te overwegen om de activiteiten die momenteel exclusief zijn voorbehouden aan vastgoedmakelaars open te stellen voor andere beroepsbeoefenaren.

België, **Cyprus**, **Denemarken**, **Frankrijk**, **Ierland**, **Oostenrijk**, **Slovenië**, **Slowakije**, **Tsjechië** en **Zweden** dienen te evalueren in hoeverre de duur van de verplichte

⁴⁴ Scorebord voor de consumentenmarkten 2016, beschikbaar op:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf

kwalificatievereisten onmisbaar is gezien de diensten die vastgoedmakelaars verlenen en de doelstellingen van de reglementering.

Finland, Hongarije, Italië, Kroatië en Zweden dienen te overwegen alternatieve manieren te creëren om toegang te krijgen tot het beroep.

België dient te beoordelen of de voorwaarden inzake aandelenbezit en stemrecht wel noodzakelijk zijn.

Cyprus en Malta dienen de motivering voor en de evenredigheid van de eis dat vastgoedmakelaars 100 % van de aandelen in handen moeten hebben opnieuw te beoordelen.

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

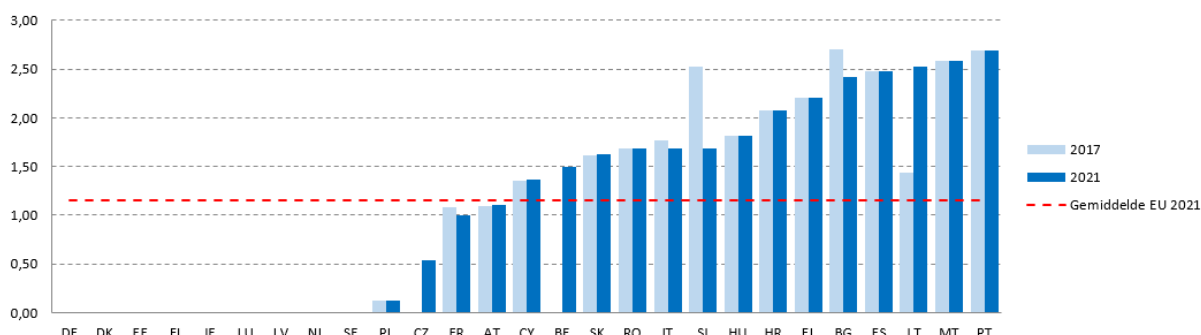
Spanje dient bestaande regionale reglementeringen te herzien omdat zij tot verwarring kunnen leiden met betrekking tot de toegang tot en de uitvoering van dit beroep en omdat zij belemmeringen kunnen opwerpen voor de mobiliteit.

Slowakije dient het vereiste weg te nemen dat houders van kwalificaties van andere EU-lidstaten een procedure moeten ondergaan voor academische erkenning van hun diploma.

II.7. Toeristengidsen

Het beroep van toeristengids is nog in twee derde van de lidstaten gereguleerd, met een duidelijk geografisch zwaartepunt in het zuiden en het oosten van Europa.

Grafiek 8. Restrictiviteitsindicator: toeristengidsen⁴⁵



Bron: Europese Commissie, 2021.

In grafiek 8 wordt de relatieve positie van lidstaten weergegeven wat betreft restrictiviteit inzake de toegang tot en uitoefening van het beroep van toeristengids, volgens de geactualiseerde restrictiviteitsindicator. In vergelijking met 2017 is de indicator licht herzien om het scala van activiteiten dat is voorbehouden aan toeristengidsen en de restrictiviteit van andere soorten vereisten beter weer te geven.

België noch **Bulgarije** hebben dit beroep vermeld onder de gereguleerde beroepen in de databank van gereguleerde beroepen, maar het is duidelijk dat beide lidstaten het beroep in elk geval sinds 2016 hebben gereguleerd.

De aanbevelingen uit 2017 hadden vooral betrekking op de motivering en de evenredigheid van de reglementering van het beroep, en op de evaluatie en beoordeling van het scala van de voorbehouden activiteiten. De lidstaten met verschillende regionale reglementeringen werd

⁴⁵ De indicator geeft de algemene mate van restrictiviteit van de reglementering aan op een schaal van 0 (minst restrictief) tot 6 (meest restrictief). De scores voor 2017 zijn herberekend om rekening te houden met methodologische aanpassingen en nieuwe informatie die van de lidstaten is ontvangen.

verzocht de fragmentatie van de regels en het geografische toepassingsgebied van de vergunningen voor toeristengidsen onder de loop te nemen. Ten slotte heeft de Commissie de lidstaten verzocht de lijsten te herzien waarbij het recht om bij een groot aantal toeristische bezienswaardigheden te werken wordt voorbehouden aan houders van specifieke vergunningen.

De Commissie heeft alle lidstaten die het beroep reglementeren, aanbevolen na te gaan of een dergelijke reglementering überhaupt nodig is, dan wel of met minder restrictieve regels het doel van bescherming van het cultureel, historisch, archeologisch en artistiek erfgoed en de juiste waardering daarvan kan worden bereikt. Deze overwegingen, die door de lidstaten naar voren zijn gebracht ter rechtvaardiging van de reglementering, zijn door het Hof erkend als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking kunnen rechtvaardigen. De evenredigheid van dergelijke regels moet echter grondig worden beoordeeld. De lidstaten dienen derhalve alleen regels en verplichtingen inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep van toeristengids op te leggen indien dit duidelijk noodzakelijk is om schade aan de culturele rijkdom van een lidstaat te voorkomen.

Geen van de lidstaten die het beroep reglementeren, heeft de Commissie van een herziening in kennis gesteld en de Commissie neemt er nota van dat slechts zeer beperkte hervormingen zijn aangenomen.

In **Slovenië** blijft het beroep weliswaar gereguleerd met een ruim scala van voorbehouden activiteiten, maar werden de toegangseisen versoepeld door de afschaffing van de voorafgaande voorwaarde dat het staatsexamen moet worden afgelegd.

Litouwen heeft in 2018 de reglementering voor toeristengidsen gewijzigd, maar ondanks de aanbevelingen zijn de vereisten voor toegang tot het beroep strenger geworden, met name wat betreft het scala van voorbehouden activiteiten. Niettemin heeft Litouwen een aantal vereisten versoepeld, bijvoorbeeld door het theoretische gedeelte van het staatsexamen af te schaffen.

Kroatië heeft eind 2017 een nieuwe wet inzake toeristische diensten vastgesteld. De wijzigingen zijn echter aan geen enkele van de door de Commissie geuite bezwaren met betrekking tot toeristengidsen tegemoetgekomen en lijken de situatie zelfs te hebben verslechterd. In de nieuwe wet is echter wel de eis geschrapt om “zakelijk inzicht” aan te tonen.

Griekenland heeft geen hervormingen doorgevoerd, maar sinds 2017 zijn de scholen voor toeristengidsen van het ministerie van Toerisme weer actief en bieden zij een tweejarig opleidingsprogramma aan dat uitmondt in een diploma. De inschrijving aan deze scholen is onderworpen aan voorwaarden en beperkingen. Ook **Frankrijk** heeft de beperkingen en de toegang tot het beroep enigszins versoepeld door een derde traject aan te bieden voor het behalen van de vereiste beroepskwalificaties.

Ten slotte heeft de Commissie begrepen dat **Tsjechië** in 2021 een hervorming van het beroep van toeristengids heeft aangenomen, die heeft geleid tot reglementering van het beroep door de titel te beschermen. Het beroep van toeristengids kan alleen worden uitgeoefend met een zichtbaar gedragen kaart (graad I of II) die op aanvraag door het ministerie van Regionale Ontwikkeling wordt afgegeven. Voor het verkrijgen van een kaart van graad II is een beroepskwalificatie vereist.

Bulgarije, Malta, Oostenrijk en Slovenië behouden een zeer breed scala van activiteiten voor aan houders van specifieke beroepskwalificaties. Dit omvat het werken als gids om de sociale en politieke situatie van een land te laten zien en uit te leggen in een nationale en internationale context, en soms zelfs het werken als gids bij sport- en sociale evenementen en

het begeleiden van toeristen van het vliegveld naar hun hotel. Dergelijke restricties beperken de toegang tot deze activiteiten in ernstige mate en moeten beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het algemeen belang te beschermen.

Bulgarije heeft de reglementering van het beroep in 2019 herzien, maar het scala van voorbehouden activiteiten is ongewijzigd gebleven. Wijzigingen in de wetgeving in **Slovenië** hebben geen gevolgen gehad voor de regels inzake het toepassingsgebied van de beperkingen. In **Malta** en **Oostenrijk** zijn geen wijzigingen doorgevoerd.

In **Italië**, **Kroatië** en **Spanje** is het beroep op regionaal niveau gereguleerd, met als gevolg dat beroepsbeoefenaren soms verschillende kwalificaties en vergunningen binnen één lidstaat moeten behalen als zij in meer dan een regio diensten willen verlenen. Dergelijke verschillen maken de toegang tot en de uitoefening van het beroep ingewikkelder⁴⁶ en kunnen vragen doen rijzen omtrent de verenigbaarheid met het EU-recht, met name met artikel 10, lid 4, van de dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) en artikel 7, lid 2 bis, van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (Richtlijn 2005/36/EG).

Na een door de Commissie ingeleide inbreukprocedure kondigde **Kroatië** aan dat het de 21 beroepsexamens voor elke provincie zou vervangen door één gecentraliseerd examen. **Italië** en **Spanje** hebben de Commissie niet in kennis gesteld van hervormingen of verduidelijkingen van het huidige systeem met betrekking tot de verschillende bestaande reglementeringen.

In 2016 heeft **België** een titelbescherming ingevoerd voor verschillende soorten toeristengidsen in het Waals Gewest. Hoewel de geldigheid van deze titels beperkt is tot dit gewest, is er geen specifieke regeling voor de wederzijdse erkenning van toeristengidsen uit de twee andere gewesten gepland, aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest het niet nodig achten het beroep te reglementeren.

In **Slovenië** kunnen gemeenten nog steeds voorwaarden stellen voor de toegang tot het beroep in een bepaald toeristisch gebied en voorzien in titelbescherming voor degenen die aan deze voorwaarden voldoen. Aangezien de activiteiten die zijn voorbehouden aan toeristengidsen op gemeentelijk niveau worden vastgesteld, kunnen deze in het hele land zeer verschillend zijn.

Frankrijk en **Kroatië** houden lijsten bij van locaties waar het werken als gids is voorbehouden aan houders van specifieke kwalificaties. Dit kan leiden tot een fragmentatie van de markt en vormt een aanzienlijke belasting voor de dienstverleners uit andere lidstaten die toeristen begeleiden door verschillende delen van een land en die hun diensten niet beperken tot een bepaalde locatie. Dergelijke lijsten leiden, met name wanneer zij een aanzienlijk aantal bezienswaardigheden bestrijken, tot ongerechtvaardigde beperkingen indien de redenen voor het opnemen van een bepaalde locatie niet naar behoren zijn beoordeeld.

Terwijl **Frankrijk** alleen gekwalificeerde toeristengidsen toestaat bij een bepaald aantal historische monumenten te werken, bevat de wet in **Kroatië** een lange lijst van beschermde plaatsen en locaties (waartoe de meeste Kroatische toeristische hoogtepunten behoren) waarvoor toeristengidsen een of meer afzonderlijke examens moeten afleggen. Dit betekent dat een toeristengids die op beschermde locaties in heel Kroatië wil werken, moet slagen voor 21 afzonderlijke examens per provincie, die meestal afzonderlijk per provincie worden georganiseerd en waarvoor de kandidaat per examen een vergoeding moet betalen. **Malta** gebruikt een soortgelijke lijst van beschermde locaties.

⁴⁶ Zie ook het werkdokument van de diensten van de Commissie inzake het resultaat van de prestatiecontroles van diensten in de interne markt (SWD(2012) 147), dat de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn (COM(2012) 261) begeleidt.

Na een door de Commissie ingeleide inbreukprocedure heeft **Kroatië** aangekondigd dat het de lijst van beschermde locaties, die momenteel de meeste belangrijkste toeristische trekpleisters omvatten, aanzienlijk zal inkorten.

Italië beschikte over een lijst van 2015 waarin een aanzienlijk aantal bezienswaardigheden was voorbehouden aan houders van specifieke vergunningen, maar heeft deze lijst bij beslissing van een administratieve rechtbank in 2017 afgeschaft.

Aanbevelingen

Alle lidstaten die dit beroep reglementeren, moeten nagaan of het gerechtvaardigd en evenredig is het beroep te reglementeren.

Bulgarije, Malta, Oostenrijk en Slovenië dienen te overwegen een nauwkeuriger definitie van de voorbehouden activiteiten in te brengen gezien het zeer brede en ongedefinieerde scala van de voorbehouden activiteiten.

Italië, Kroatië en Slovenië dienen het regelgevingskader inzake toeristengidsen te verduidelijken, gezien de uiteenlopende regionale reglementeringen die belemmeringen lijken te vormen voor de toegang tot de markt en die nadelige gevolgen hebben voor zowel de nationale dienstverleners als sommige tijdelijke dienstverleners.

Kroatië en Malta dienen de lijst van locaties die voorbehouden zijn voor de houders van specifieke kwalificaties te herzien en de evenredigheid van elk voorbehoud te overwegen.

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

III. Follow-up

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de lidstaten, ondanks de specifieke richtsnoeren van de Commissie in de hervormingsaanbevelingen van 2017, niet veel vooruitgang hebben geboekt bij het opnieuw evalueren en het afschaffen van ongerechtvaardigde of onevenredige reglementering van beroepen. Deze mededeling beoogt de nationale inspanningen om de reglementering geschikt te maken te ondersteunen en te versterken en vormt een aanvulling op andere EU-initiatieven, zoals de geactualiseerde nieuwe industriestrategie 2020, doordat specifieke gebieden met een relatief hoog reglementeringsniveau worden aangewezen en de aandacht wordt gevestigd op concrete mogelijkheden om het concurrentievermogen van de eengemaakte markt voor diensten te vergroten.

De Commissie is voornemens follow-up te geven aan deze aanbevelingen door de maatregelen van de lidstaten op dit gebied op de voet te volgen en een permanente dialoog met de belanghebbenden voort te zetten, met name via haar deskundigengroepen. Vooruitgang in verband met hervormingen of het uitblijven daarvan zal ook een terugkerend aandachtspunt zijn in de dialoog met de lidstaten in het kader van het Europees semester en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Wanneer nationale regels duidelijk in strijd zijn met het EU-recht, zal de Commissie contact opnemen met de betrokken lidstaten en, indien nodig, handhavingsmaatregelen nemen. De Commissie is voornemens de hervormingsaanbevelingen waar nodig en passend te blijven actualiseren. De mogelijkheid om aanvullende indicatoren te ontwikkelen en het toepassingsgebied uit te breiden naar andere economisch belangrijke beroepen zal eveneens worden onderzocht.

De aanbevelingen en de follow-up ervan vormen een aanvulling op de maatregelen die in de geactualiseerde nieuwe industriestrategie van 2020⁴⁷ zijn aangekondigd. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op soortgelijke economische gebieden en de doorwerking op de eengemaakte markt vergemakkelijken, onder meer door het verkennen van nieuwe benaderingen, die moeten worden ontwikkeld in een dialoog met de lidstaten en belanghebbenden, met name een beoordeling van de verdiensten van geharmoniseerde normen op het gebied van diensten wanneer deze een toegevoegde waarde kunnen opleveren⁴⁸.

⁴⁷ COM(2021) 350.

⁴⁸ Dergelijke initiatieven kunnen betrekking hebben op andere dienstensectoren dan die waarop deze mededeling betrekking heeft, afhankelijk van de resultaten van de uit te voeren verkennende beoordeling.