

's-Gravenhage, 3 juni 2026

Aan de Koning

WJZ / 105807063

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

=====

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2025, nr. 2025002364, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 februari 2026, nr. W18.25.00307/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2025, no.2025002364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wijziging van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, de Advocatenwet, de Wet op het notarisambt, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet op het accountantsberoep, de Loodsenwet en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, ter nadere implementatie van richtlijn (EU) 2018/958 ten aanzien van beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid (implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid), met memorie van toelichting.*

*Met dit wetsvoorstel wordt de richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan nieuwe reglementering van beroepen (hierna: Proportionaliteitsrichtlijn) nader geïmplementeerd. In de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties (hierna: Algemene wet) en in zes bijzondere wetten wordt geregeld dat ook beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid een evenredigheidsbeoordeling moeten uitvoeren.*

*Die beoordeling moet plaatsvinden voordat zij nieuwe regels vaststellen of bestaande regels wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken. Ook worden zij verplicht om de evenredigheid van dergelijke vastgestelde regels te blijven controleren. Het wetsvoorstel hangt samen met een separaat voorstel van rijkswet, namelijk het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 ter nadere implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt twee opmerkingen bij dit voorstel.*

*In de eerste plaats adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren waarom de bevoegdheid van de verantwoordelijke minister om goedkeuring te onthouden aan ontwerpregelgeving in de Algemene wet en de Loodsenwet discretionair van aard is. Dit gezien de in die wetten geformuleerde gronden voor onthouding.*

*In de tweede plaats adviseert de Afdeling om de bevoegdheid van de minister tot het geven van een bindend advies te schrappen en te vervangen door bevoegdheden van de minister die beter aansluiten bij de verhoudingen tussen de minister en de beroepsorganisatie, zoals het geven van een advies.*

*In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.*

## *1. Achtergrond en doel van het voorstel*

*Lidstaten van de Europese Unie en hun beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid kunnen de toegang tot en de uitoefening van beroepen, door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, afhankelijk stellen van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties. Als zij dergelijke regels vaststellen voor een beroep, dan wordt dit een 'gereguleerd beroep' genoemd.*

*De Proportionaliteitsrichtlijn heeft als belangrijkste doel om ervoor te zorgen dat de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen niet onevenredig worden beperkt. De richtlijn verplicht de lidstaten en hun beroepsorganisaties daarom een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren voordat zij nieuwe regels vaststellen of bestaande regels wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken. Ook verplicht de richtlijn hen om de evenredigheid van zulke vastgestelde regelgeving te blijven controleren, rekening houdend met ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van die regels hebben voorgedaan.*

*De Proportionaliteitsrichtlijn moest uiterlijk op 30 juli 2020 zijn geïmplementeerd. Aanvankelijk is de richtlijn omgezet door aan het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (thans en hierna: het Beleidskompas) een afzonderlijk deel over beroepsreglementering toe te voegen. Omdat het Beleidskompas als zodanig echter niet van toepassing is op beroepsorganisaties, acht de Europese Commissie dit ontoereikend en is zij een inbreukprocedure gestart tegen Nederland.*

*Gelet hierop, en tegen de achtergrond van deze inbreukprocedure, beoogt het voorstel de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor beroepsorganisaties te implementeren en tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie.*

*Gelet op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijsoctrooiwet 1995 ter nadere implementatie van de Proportionaliteitsrichtlijn, is in beide adviezen dezelfde opmerking gemaakt over het door de minister te geven bindende advies (punt 4).*

## *2. Inhoud van het voorstel*

*Met het voorstel worden de Algemene wet en zes bijzondere wetten, waarin aan bepaalde beroepsorganisaties regelgevende bevoegdheid is toegekend, gewijzigd. Hieronder worden de hoofdlijnen van het voorstel weergegeven.*

*a. Procedurele eisen bij ontwerpregelgeving die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken*  
*Het voorstel verplicht het regelstellende orgaan van de beroepsorganisatie om ervoor te zorgen dat de toelichting bij ontwerpregelgeving met regels die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken voldoende gedetailleerd is om de evenredigheid van die regels te kunnen beoordelen. Ook moet de ontwerpregelgeving voor eenieder ter inzage worden gelegd en moet in de toelichting worden ingegaan op de ontvangen zienswijzen.*

### *b. De ex-ante evenredigheidsbeoordeling*

*Het voorstel verplicht het regelstellende orgaan ook om de ontwerpregelgeving voor advies voor te leggen aan een daartoe geëquipeerd onafhankelijk orgaan van de beroepsorganisatie, of, als deze er niet is, ter goedkeuring aan de verantwoordelijke minister. Het onafhankelijke orgaan of de minister beoordelen de evenredigheid van de voorgestelde regelgeving aan de hand van de in de Proportionaliteitsrichtlijn neergelegde criteria (hierna: ex-ante evenredigheidsbeoordeling).*

*Naar aanleiding van die beoordeling, geeft het onafhankelijke orgaan een advies over de evenredigheid van de voorgestelde beperkende beroepsregels. Het orgaan van de beroepsorganisatie dat bevoegd is om die regels vast te stellen kan van dit advies afwijken, mits deugdelijk gemotiveerd. De minister behoudt de mogelijkheid om een beslissing tot vaststelling van regels die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken te vernietigen.*

*Als het de minister is die de ex-ante evenredigheidsbeoordeling uitvoert, dan kan die beoordeling ertoe leiden dat de gevraagde goedkeuring wordt onthouden.*

*c. Monitoring en tussentijdse evenredigheidsbeoordeling*

*Het voorstel verplicht het regelstellende orgaan verder om iedere drie jaar een rapport op te stellen over de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de vaststelling van de regels die de toegang tot of de uitoefening van een beroep beperken en die invloed kunnen hebben op de evenredigheid daarvan.*

*Als het rapport hiertoe aanleiding geeft, dan voert het onafhankelijke orgaan van de beroepsorganisatie een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling uit. Zij stelt hiervan een verslag op met daarin een advies over de noodzaak tot wijziging of intrekking van bepaalde regels. Het orgaan van de beroepsorganisatie dat die regels heeft vastgesteld beslist hierover. De minister kan die beslissing vernietigen.*

*Als de beroepsorganisatie geen onafhankelijk orgaan heeft, dan wordt het rapport naar de verantwoordelijke minister gestuurd. De minister beoordeelt of er aanleiding is voor een tussentijdse evenredigheidsbeoordeling en, als dit het geval is, dan brengt hij hiervan een verslag met advies uit aan de beroepsorganisatie.*

*d. Periodieke evenredigheidsbeoordeling*

*Tot slot wordt geregeld dat het onafhankelijke orgaan of de verantwoordelijke minister iedere zes jaar een evenredigheidsbeoordeling uitvoert (hierna: periodieke evenredigheidsbeoordeling). Hiervoor gelden dezelfde regels als voor de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, met één verschil. Als de minister de periodieke evenredigheidsbeoordeling uitvoert, dan stelt hij hiervan een verslag op met daarin een bindend advies.*

*3. Verschillende gronden onthouding goedkeuring*

*Met dit voorstel worden de regelstellende organen van een aantal beroepsorganisaties verplicht om hun ontwerpregelgeving ter goedkeuring voor te leggen aan de verantwoordelijke minister. Hiervoor worden de Algemene wet, de Loodsenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt gewijzigd.*

*De Afdeling merkt op dat de bevoegdheid van de minister tot onthouding van die goedkeuring in deze wetten discretionair is vormgegeven. Als het gaat om de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt, dan is deze keuze begrijpelijk. Met dit voorstel wordt immers aangesloten bij de in die wetten reeds bestaande discretionaire bevoegdheid van de minister om zijn goedkeuring te onthouden als sprake is van strijd met het recht of algemeen belang.*

*Als het gaat om de Algemene wet en de Loodsenwet, dan behoeft deze keuze echter een nadere motivering. In die wetten wordt geregeld dat de minister zijn goedkeuring kan onthouden als de ontwerpregelgeving discriminatoire, ongerechtvaardigde of onevenredige regels bevat. Die formulering doet vermoeden dat goedkeuring in voorkomende gevallen toch kan worden verleend, zelfs als ontwerpregelgeving discriminatoir, ongerechtvaardigd of onevenredig is. Het is moeilijk voorstelbaar om welke gevallen het dan zou gaan. Een nadere motivering voor de keuze voor een discretionaire bevoegdheid is, gegeven deze gronden voor onthouding, daarom aangewezen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom ervoor is gekozen de bevoegdheid van de minister tot het onthouden van goedkeuring in de Algemene wet en de Loodsenwet discretionair vorm te geven en, zo nodig, het voorstel aan te passen.*

De Afdeling heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting nader te motiveren waarom ervoor is gekozen de bevoegdheid van de minister tot het onthouden van goedkeuring in de Algemene wet en de Loodsenwet discretionair vorm te geven en, zo nodig, het voorstel aan te passen. Dit advies is opgevolgd door het uitbreiden van de artikelsgewijze toelichting op artikel 30f, derde lid, van de Algemene wet en artikel 16, achtste lid, van de Loodsenwet, waar in dit verband verder naar wordt verwezen. Daarnaast is de formulering van die artikelen in het wetsvoorstel zodanig aangepast dat deze formulering in lijn wordt gebracht met die van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht en met de reeds bestaande bepalingen van dezelfde strekking in de Gerechtsdeurwaarderswet (artikel 82, eerste lid) en de Wet op het notarisambt (artikel 91, eerste lid). Meer concreet betekent dit dat de formulering in de Algemene wet en de Loodsenwet, in de versie die bij de Afdeling was ingediend (luidende "De (...) goedkeuring kan worden

onthouden indien (...)”, in het wetsvoorstel dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, is vervangen door de formulering “De (...) goedkeuring kan worden onthouden wegens (...)”.

#### *4. Bindend advies door de minister*

*Voor zover de beroepsorganisatie niet beschikt over een onafhankelijk orgaan, is de verantwoordelijke minister bevoegd om een bindend advies te geven in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling. In het kader van de tussentijdse evenredigheidsbeoordeling, geeft de minister een advies.*

*Voor wat betreft de periodieke evenredigheidsbeoordeling benadrukt de toelichting enerzijds de bindende aard van het advies en de verplichting voor de beroepsorganisatie om het op te volgen. Anderzijds anticipeert de toelichting op de mogelijkheid dat de beroepsorganisatie toch geen gehoor zou geven aan het bindend advies – in welk kader de vernietigingsbevoegdheid als waarborg wordt genoemd.*

*In tegenstelling tot de bevoegdheden van goedkeuring en vernietiging, is de bevoegdheid tot het geven van een bindend advies nieuw in de verhoudingen tussen de verantwoordelijke minister en de beroepsorganisatie. Blijkens de toelichting wordt met deze nieuwe bevoegdheid beoogd om te voorkomen dat de minister, nadat bepalingen eenmaal zijn vastgesteld, geen grip meer zou hebben op de verenigbaarheid ervan met het vereiste van evenredigheid.*

*De Afdeling mist in de toelichting een toereikende motivering waarom het bindend advies in het kader van de periodieke evenredigheidsbeoordeling noodzakelijk is om een correcte uitvoering van de verplichtingen uit de Proportionaliteitsrichtlijn te verzekeren. De verplichting hiertoe vloeit niet rechtstreeks voort uit de Proportionaliteitsrichtlijn. Het is onduidelijk waarom bestaande bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om over te gaan tot vernietiging, ontoereikend zouden zijn indien een beroepsorganisatie weigert een onevenredig te oordelen bepaling aan te passen of te schrappen. Die bestaande bevoegdheden zouden kunnen worden gecombineerd met een minder ingrijpende bevoegdheid van de minister ten aanzien van de periodieke evenredigheidsbeoordeling, zoals het geven van een advies.*

*De noodzaak voor de nieuwe bevoegdheid tot het geven van een bindend advies dient ook te worden beoordeeld tegen de achtergrond van de zelfstandige regelgevende bevoegdheid en de positie van beroepsorganisaties. Deze positie vergt terughoudendheid in het ingrijpen in de zelfstandige regelgevende bevoegdheid door de minister.*

*De Afdeling adviseert om de bevoegdheid van de minister tot het geven van een bindend advies te schrappen en te vervangen door bevoegdheden van de minister die beter aansluiten bij de verhoudingen tussen de minister en de beroepsorganisatie, zoals het geven van een advies.*

De Afdeling heeft geadviseerd om de bevoegdheid van de minister tot het geven van een bindend advies te schrappen en te vervangen door bevoegdheden van de minister die beter aansluiten bij de verhoudingen tussen de minister en de beroepsorganisatie, zoals het geven van een advies. Dit advies van de Afdeling is opgevolgd door de bevoegdheid tot het geven van een bindend advies uit de artikelen 30g en 30h van de Algemene wet, de artikelen 82a en 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet, de artikelen 91a en 91b van de Wet op het notarisambt en de artikelen 16a en 16b van de Loodsenwet te schrappen, en te vervangen door de bevoegdheid tot het geven van een advies waarvan enkel mag worden afgeweken, indien hiertoe een deugdelijke motivering wordt opgesteld door de betreffende beroepsorganisatie (zie met name het nu voorgestelde nieuwe zevende lid van elk van de genoemde artikelen). Ook de memorie van toelichting is hierop aangepast (zie paragraaf 3.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, en de artikelsgewijze toelichting op elk van de genoemde artikelen van de diverse wetten).

De bevoegdheid tot het geven van een advies waarvan enkel deugdelijk gemotiveerd mag worden afgeweken, wordt gezien als een bevoegdheid die beter aansluit bij de verhoudingen tussen de minister en de beroepsorganisatie, zoals de Afdeling ook wenselijk acht. Tegelijkertijd borgt het feit dat enkel op basis van een deugdelijke motivering van het advies kan worden afgeweken, de effectieve naleving van de Proportionaliteitsrichtlijn. Daarmee wordt voorkomen dat dergelijke adviezen als een formaliteit worden behandeld; ze zouden niet al te eenvoudig terzijde moeten kunnen worden geschoven. Zie in dit verband

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

Het wetsvoorstel voorzorg ten aanzien van de Advocatenwet en de Wet op het accountantsberoep reeds in de bevoegdheid tot het geven van een advies waarvan enkel deugdelijk gemotiveerd mag worden afgeweken (zie de artikelen 32b, zevende lid, en 32c, zevende lid, van de Advocatenwet en de artikelen 23a, zevende lid, en 23b, zevende lid, van de Wet op het accountantsberoep). Door nu ook in die bevoegdheid te voorzien in de andere wetten die door het wetsvoorstel worden gewijzigd en waarin eerder een bindend advies was voorgesteld, wordt binnen het wetsvoorstel als geheel een eenduidige lijn gehanteerd wat betreft het karakter van deze adviesbevoegdheid.

In het verlengde van de nu voorgestelde aanpassingen die strekken tot het opnemen van de bevoegdheid tot het geven van een advies waarvan enkel deugdelijk gemotiveerd mag worden afgeweken, wordt in het wetsvoorstel ook een verplichting voorgesteld die daar nauw mee samenhangt. Indien in voorkomend geval gemotiveerd wordt afgeweken van het advies en de motivering tot afwijking wordt opgenomen in een schriftelijke reactie van de beroepsorganisatie, dient die schriftelijke reactie aan de verantwoordelijke bewindspersoon te worden gezonden (zie het voorgestelde nieuwe negende lid van de artikelen 30g en 30h van de Algemene wet, de artikelen 82a en 82b van de Gerechtsdeurwaarderswet, de artikelen 91a en 91b van de Wet op het notarisambt en de artikelen 16a en 16b van de Loodsenwet, en de artikelsgewijze toelichting op elk van deze artikelliden). Door die aanpassing komt het wetsvoorstel ook op dit punt geheel in lijn met hetgeen daartoe in het wetsvoorstel reeds was voorgesteld ten aanzien van de Advocatenwet en de Wet op het accountantsberoep.

In het licht van deze aanpassingen in het wetsvoorstel is het voor een goede toepassing van dit wetsvoorstel bovendien noodzakelijk gebleken om aanpassingen door te voeren in de voorgestelde artikelen 30d, zesde lid, van de Algemene wet, 83, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, 92, derde lid, van de Wet op het notarisambt en 18, vierde lid, van de Loodsenwet. Die artikelen zien op de vernietigingsbevoegdheid van de verantwoordelijke bewindspersoon. Het startpunt van de termijn van zes maanden waarbinnen de vernietiging moet worden ingeroepen, behoefde nadere aanpassing in het licht van de invoering van de mogelijkheid tot gemotiveerde afwijking van het advies. Ook dit is in lijn met hetgeen op dit punt in het wetsvoorstel reeds was voorgesteld ten aanzien van de Advocatenwet (zie artikel 30, vierde lid (nieuw), van de Advocatenwet).

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De (wnd.) vice-president van de Raad van State,  
[voorletters en naam]*

#### Ambtshalve wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast de hierboven beschreven aanpassingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting ook enkele andere aanpassingen daarin door te voeren. Deze zijn technisch en redactioneel van aard. Zij dienen ter verduidelijking en daarmee ter borging van een goede toepassing van het wetsvoorstel, en ter herstel van enkele beperkte omissies.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,