



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.9.2005  
COM(2005) 405 definitief

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

**Professionele dienstverlening – Ruimte voor verdere hervormingen**

**Follow-up van het verslag over de mededinging op het gebied van de professionele  
dienstverlening, COM(2004) 83 van 9 februari 2004**

(SEC(2005) 1064)

## INHOUD

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Achtergrond .....  | 3  |
| 2. | Een betere definitie van het openbaar belang .....                           | 5  |
| 3. | Activiteiten van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten ..... | 6  |
| 4. | Door de lidstaten geboekte vooruitgang .....                                 | 7  |
| 5. | Toepassing van de EG-mededingingsregels .....                                | 9  |
| 6. | Conclusies .....   | 11 |
| 7. | Verdere stappen.....   | 11 |

BIJLAGE Door de lidstaten geboekte vooruitgang bij de evaluatie en het opheffen van mededingingsbeperkingen op het gebied van professionele dienstverlening, SEC(2005) 1064.

## 1. ACHTERGROND

1. Professionele dienstverlening vormt een sleutelsector van de Europese economie, en is van aanzienlijk openbaar belang. Uit cijfers voor 2001 blijkt dat "zakelijke dienstverlening"<sup>1</sup> een omzet haalde van meer dan 1 281 miljard EUR, ofwel circa 8% van de totale omzet van de EU<sup>2</sup>. De sector genereerde in 2001 een totale toegevoegde waarde van meer dan 660 miljard EUR. Ongeveer een derde hiervan kan worden toegeschreven aan de "professionele dienstverlening". Zo raamt de Ierse mededingingsautoriteit dat de uitgaven voor juridische dienstverlening in Ierland in 2001 1 140 miljoen EUR bereikten, ofwel bijna 1% van het totale BBP. In termen van werkgelegenheid waren in 2004 bijna 12 miljoen personen werkzaam in "overige zakelijke dienstverlening"<sup>3</sup>, ofwel 6,4% van de totale werkgelegenheid, tegen 5,7% in 2002<sup>4</sup>.
2. De sector is over het algemeen sterk gereguleerd. Het betreft dikwijls een combinatie van regelgeving van de overheid, zelfregulering en gewoonten en praktijken, welke zich in de loop van een aantal jaren heeft ontwikkeld.
3. Het belang van het vrijmaken van alle markten en de opheffing van onnodige regulering ter bevordering van de mededinging werd in het verslag-Kok van november 2004 onderstreept. Dit verslag dringt aan op een stelselmatig onderzoek van de bestaande regelgeving om ervoor te zorgen dat die de economische activiteit niet onnodig belemmert<sup>5</sup>. Om dit te bewerkstelligen wordt zowel in de mededeling van de Commissie aan de voorjaarsbijeenkomst 2005 van de Europese Raad als in de versterkte Lissabon-strategie het verbeteren van de regelgeving ter bevordering van concurrerende markten genoemd als centraal onderdeel van de toekomstige werkzaamheden. Bovendien onderstreepte de Europese Raad in de conclusies van zijn bijeenkomst van maart 2005 het belang van deze doelstelling door de lidstaten op te roepen hun nationale wetgeving te onderzoeken op haar verenigbaarheid met de EU-regelgeving ten einde de marktbarrières te slechten en de vrije mededinging in de interne markt toe te laten<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Afdeling 72 "Activiteiten in verband met computers" en 74 "Overige zakelijke dienstverlening" van de NACE-nomenclatuur. Afdeling 74 van de NACE-nomenclatuur omvat rechtskundige dienstverlening; accountant, boekhouders en belastingconsulenten; markt- en opinieonderzoekbureaus; adviesbureaus op het gebied van bedrijfsvoering en beheer, en beheersactiviteiten van holdings; architecten, ingenieurs en aanverwante technische adviesbureaus; technische testen en toetsen, reclamewezen; arbeidsbemiddeling; opsporings- en beveiligingsdiensten; industriële reiniging en diverse zakelijke dienstverlening.

<sup>2</sup> Bron: Eurostat, "Developments for turnover and employment indices for services during the third quarter of 2004", Statistics in focus 11/2005. De gegevens hebben betrekking op de volgende 14 landen: BE, DK, DE, ES, FR, IE, IT, LU, NL, AT, PT, FI, SE en UK.

<sup>3</sup> Bron: Eurostat, Labour Force Survey, 2004.

<sup>4</sup> Het is de bedoeling dat de verzameling statistieken inzake zakelijke dienstverlening wordt opgenomen in de periodieke jaaroverzichten voor alle 25 lidstaten vanaf referentiejaar 2006 of 2007.

<sup>5</sup> Zie het verslag van de Groep op hoog niveau onder voorzitterschap van Wim Kok, november 2004, blz. 25. Het verslag is te vinden op: <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>

<sup>6</sup> Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad, Brussel, 22-23 maart 2005. De conclusies zijn te vinden op: [http://europa.eu.int/european\\_council/conclusions/index\\_nl.htm](http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_nl.htm)

4. De werkzaamheden van de Commissie op het gebied van de professionele dienstverlening moeten tegen deze achtergrond worden gezien. De Commissie heeft zich hierbij gericht op de vraag of de huidige mix van regelgeving wel het meest efficiënt en het minst concurrentiebeperkend is, dan wel of betere regelgeving die meer is aangepast aan de moderne wereld een impuls zou kunnen geven aan de economische groei en zowel betere diensten als toegevoegde waarde voor consumenten zou kunnen opleveren.
5. Na een inventarisatie in 2002-2003 om inzicht te krijgen in de bestaande regelgevingspraktijk heeft de Commissie in februari 2004 een verslag gepubliceerd over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening<sup>7</sup> (hierna "verslag 2004"). Dit verslag werd aangevuld door de "Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services in the new EU Member States", gepubliceerd in november 2004<sup>8</sup>.
6. De Commissie heeft zes beroepsgroepen onder de loep genomen – advocaten, notarissen, ingenieurs, architecten, apothekers en accountants (inclusief het aanverwante beroep van belastingconsulent), en heeft daarbij vijf belangrijke mededingingsbeperkingen onderzocht: (i) vaste prijzen, (ii) aanbevolen prijzen, (iii) regelgeving inzake reclame, (iv) toegangsvoorwaarden en uitsluitende rechten, en (v) regelgeving betreffende zakelijke structuur en multidisciplinaire praktijken.
7. In veel gevallen dient de traditionele restrictieve regelgeving op deze gebieden om de concurrentie te beperken. Deze regels kunnen de concurrentie tussen dienstverleners uitschakelen of beperken zodat de beroepsbeoefenaren minder worden gestimuleerd om kostenefficiënt te werken, de prijzen te verlagen, de kwaliteit te verbeteren of innovatieve diensten aan te bieden. Dit is nadelig voor consumenten, de economie en de samenleving als geheel. De beschikbaarheid van betere en meer gevarieerde professionele diensten zou tevens de vraag kunnen bevorderen, hetgeen dan weer een gunstige invloed zou kunnen hebben op de schepping van werkgelegenheid in deze belangrijke sector met hoogtechnologische en goed betaalde banen<sup>9</sup>.
8. In het verslag 2004 stelde de Commissie dat een evenredigheidstest aangewezen is om na te gaan in hoeverre concurrentieverstorende beroepsregels en voorschriften daadwerkelijk het algemeen belang dienden en op objectieve gronden gerechtvaardigd konden worden. Het verslag 2004 suggereerde dat het in dit verband nuttig zou zijn om te eisen dat elke regel een uitdrukkelijk verklaarde doelstelling heeft en vergezeld gaat van een toelichting om aan te geven in hoeverre de gekozen regeling het minst concurrentiebeperkende mechanisme is om het aangegeven doel daadwerkelijk te bereiken. De Commissie nodigde alle betrokkenen uit om in het

---

<sup>7</sup> Dit verslag is te vinden op:

[http://europa.eu.int/comm/competition/liberal\\_professions/final\\_communication\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_nl.pdf)

<sup>8</sup> Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services - Overview of Regulation in the New EU Member States van november 2004 is te vinden op:

[http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview\\_of\\_regulation\\_in\\_the\\_eu\\_professions.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview_of_regulation_in_the_eu_professions.pdf)

<sup>9</sup> Zie de publicatie van de Commissie "Werkgelegenheid in Europa 2004", hoofdstuk 3, waarin wordt geconcludeerd dat er een aanzienlijk onbenut werkgelegenheidspotentieel in de Europese dienstensector aanwezig is, met inbegrip van zakelijke/professionele diensten. Zij kan worden gevonden op: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2004/keah04001\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keah04001_en.pdf)

kader van een partnerschap – van regelgevende autoriteiten in de lidstaten en beroepsorganisaties<sup>10</sup> - de bestaande voorschriften te onderzoeken, waarbij wordt nagegaan of deze voorschriften noodzakelijk zijn voor het algemeen belang, of zij evenredig zijn en of zij gerechtvaardigd zijn. Met het oog op de onderhavige mededeling worden de restricties die de in het Verslag van 2004 voorgestelde evenredigheidstest niet doorstaan, "ongerechtvaardigd" of "onevenredig" genoemd.

9. In deze mededeling wordt verslag uitgebracht over de vooruitgang die door de lidstaten is geboekt met betrekking tot het onderzoeken en opheffen van dergelijke ongerechtvaardigde restricties<sup>11</sup>, met gebruikmaking van de uitvoerige analyse die is opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat aan deze mededeling is gehecht<sup>12</sup>.

## 2. EEN BETERE DEFINITIE VAN HET OPENBAAR BELANG

10. Er zijn redenen waarom een zekere mate van doelgerichte regulering van professionele diensten noodzakelijk kan zijn:
  - ten eerste, omdat er sprake is van een "asymmetrie op het vlak van de informatie" tussen klanten en aanbieders van professionele diensten omdat deze laatsten over een hoog niveau van technische kennis moeten beschikken. Consumenten beschikken wellicht niet over deze kennis en kunnen derhalve de kwaliteit van de diensten die zij kopen moeilijk beoordelen;
  - het tweede argument is gebaseerd op het concept van de "externe gevolgen", waarbij de verlening van een dienst, behalve voor de koper van deze dienst, ook gevolgen kan hebben voor derden. Een goed voorbeeld is een onnauwkeurige accountantscontrole die crediteurs of investeerders kan misleiden; en
  - ten derde worden bepaalde professionele diensten geacht "openbare goederen" voort te brengen die een waarde hebben voor de samenleving als geheel, zoals bijvoorbeeld een goede rechtsbedeling. Het risico bestaat dat deze diensten zonder regulering kwalitatief of kwantitatief tekort zouden schieten.
11. De mate waarin de gebruikers van professionele diensten deze problemen ondervinden loopt evenwel uiteen. Daarom, en op grond van overleg met de beroepsgroepen, gebruikers en lidstaten (mededingingsautoriteiten en regelgevende instanties), is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het zinvol zou zijn haar economische analyse van de professionele-dienstenmarkt te verfijnen en te verdiepen en met name meer aandacht te besteden aan de betekenis van het openbaar belang in de verschillende markten. Dit zou een beter inzicht geven in de wisselwerking tussen

---

<sup>10</sup> In dit verband verwijst de term "beroepsorganisaties" naar niet-gouvernementele zelfregulerende organisaties, terwijl de term "nationale regelgevende instanties" van toepassing is op overheidsinstanties/-afdelingen die met het wettelijk toezicht op de beroepen belast zijn.

<sup>11</sup> Als omschreven in punt 8.

<sup>12</sup> "Door de lidstaten geboekte vooruitgang bij de evaluatie en het opheffen van mededingingsbeperkingen op het gebied van de professionele dienstverlening", werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2005) 1064.

aanbod en vraag voor elke onderzochte professionele dienst, en kunnen helpen bij het opzetten van een kader voor de evaluatie van de bestaande regelgeving.

12. De Commissie heeft enig onderzoek verricht naar de verschillende betrokken markten. Dit onderzoek is in het aangehechte werkdocument van de diensten van de Commissie opgenomen. Het stelt in algemene termen vast wie de verschillende diensten kopen of gebruiken – kleine of grote ondernemingen, consumenten of de openbare sector – en gaat vervolgens uitvoeriger in op de vraag wat de uitwerking van de bestaande regelgevingspraktijk op deze gebruikers is.
13. De voornaamste vaststelling is dat eenmalige gebruikers, over het algemeen individuele klanten en huishoudens, wellicht behoefte hebben aan doelgerichte beschermende regels. Anderzijds hebben de grootste gebruikers van professionele diensten – ondernemingen en de openbare sector – wellicht niet of nauwelijks behoefte aan bescherming in de vorm van regelgeving omdat zij beter zijn toegerust om die aanbieders te kiezen die het best aan hun behoeften voldoen. Wat kleine ondernemingen betreft is de situatie niet geheel duidelijk; hier is verder onderzoek nodig om de behoefte aan bescherming grondiger te beoordelen. Bovendien is er binnen het bestaande regelgevingskader weinig ruimte voor nieuwe, innoverende en vraaggestuurde diensten. Dit kan weer tot kosten leiden voor ondernemingen. De verschillende belangen van deze groepen moeten derhalve bij de herziening van de bestaande regelgeving en voorschriften de doorslag geven.

### **3. ACTIVITEITEN VAN DE COMMISSIE EN DE NATIONALE MEDEDINGINGSAUTORITEITEN**

14. De Commissie heeft in 2004 een gestructureerde dialoog opgezet met de Europese beroepsorganisaties van advocaten, notarissen, ingenieurs, architecten, accountants, belastingconsulenten en apothekers, evenals met nationale regelgevende instanties om de rechtvaardiging van de bestaande regelgeving te bespreken en te onderzoeken wat kan worden gedaan om deze regels meer concurrentiebevorderend te maken. De ontvankelijkheid voor hervormingen varieerde naargelang van de mate van toegankelijkheid en de regulering van het desbetreffende beroep.
15. De nationale mededingingsautoriteiten hebben hun activiteiten opgevoerd; een meerderheid heeft gemeld in 2004/2005 werkzaamheden op dit gebied te hebben gedaan. Deze werkzaamheden omvatten:
  - bilaterale besprekingen met nationale regelgevende instanties en beroepsorganisaties;
  - deelname aan seminars/conferenties over mededinging in de vrije beroepen;
  - het uitbrengen van advies over ontwerp-wetgeving die bepalingen bevat welke de mededinging zouden kunnen beperken, en
  - inventariseringswerkzaamheden en sectorstudies.
16. Deze werkzaamheden hebben ertoe geleid dat een aantal beperkingen zijn opgeheven die ongerechtvaardigd waren in de zin van punt 8; daarnaast hebben zij een sleutelrol

gespeeld bij het oprichten van door de overheid gesteunde comités om aanbevelingen uitvoerig te bespreken en voorstellen voor meer radicale veranderingen in te dienen. In 2004 heeft de toezichhoudende autoriteit van de EVA eveneens een analyse verricht van de regelgevingssituatie op het gebied van professionele dienstverlening in de drie EVA-landen (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen)<sup>13</sup>.

#### **4. DOOR DE LIDSTATEN GEBOEKTE VOORUITGANG**

17. Tabel 1 geeft de vooruitgang weer die door elke lidstaat in 2004/2005 is geboekt met de evaluatie en het opheffen van onevenredige beperkingen in de wetgeving en in de voorschriften en regelgeving van beroepsorganisaties<sup>14</sup>. Op basis van door de lidstaten verstrekte informatie konden individuele beoordelingen worden gegeven. Het niveau van de geboekte vooruitgang moet worden beoordeeld in het licht van het niveau van de in deze landen bestaande regelgeving. Sommige landen hebben weinig regelgeving en hebben daardoor minder inspanningen te verrichten op het gebied van hervormingen (zie figuren 1 en 2).
18. Uit de tabel blijkt dat de meeste vooruitgang wordt geboekt in de landen waar een gestructureerd programma van concurrentiebevorderende hervormingen of van hervorming van de regelgeving ten uitvoer worden gelegd – Denemarken, Nederland en het VK. Deze landen behoren bovendien tot de landen met de minste regelgeving. Bovendien moet worden opgemerkt dat er in deze landen een nauwe samenwerking bestaat tussen de overheid en de nationale mededingingsautoriteiten, en dat een wezenlijke hervorming in een bepaalde sector dikwijls wordt voorafgegaan door een diepgaande analyse van de bestaande beperkingen door de mededingingsautoriteit. Verder is gebleken dat in deze landen de vaste prijzen en de beperkingen op het maken van reclame het eerst zijn aangepakt, en dat vervolgens ingrijpendere structurele hervormingen zijn doorgevoerd.
19. Gezien het bovenstaande is het bemoedigend dat meer dan een derde (in totaal negen) lidstaten melden dat zij momenteel een analyse uitvoeren, waarvan zij hopen dat deze in de nabije toekomst tot wezenlijke hervormingen zal leiden. Zes andere landen hebben bekendgemaakt dat zij meer bescheiden hervormingen hebben doorgevoerd, zoals een lichte versoepeling van de vereiste kwalificaties voor de toegang tot de beroepsuitoefening. In de overige zeven landen komt het hervormingsproces moeizaam op gang en zijn tot dusverre geen activiteiten gemeld.

---

<sup>13</sup> Nadere bijzonderheden over al deze activiteiten kunnen worden gevonden in deel 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie – zie voetnoot 12.

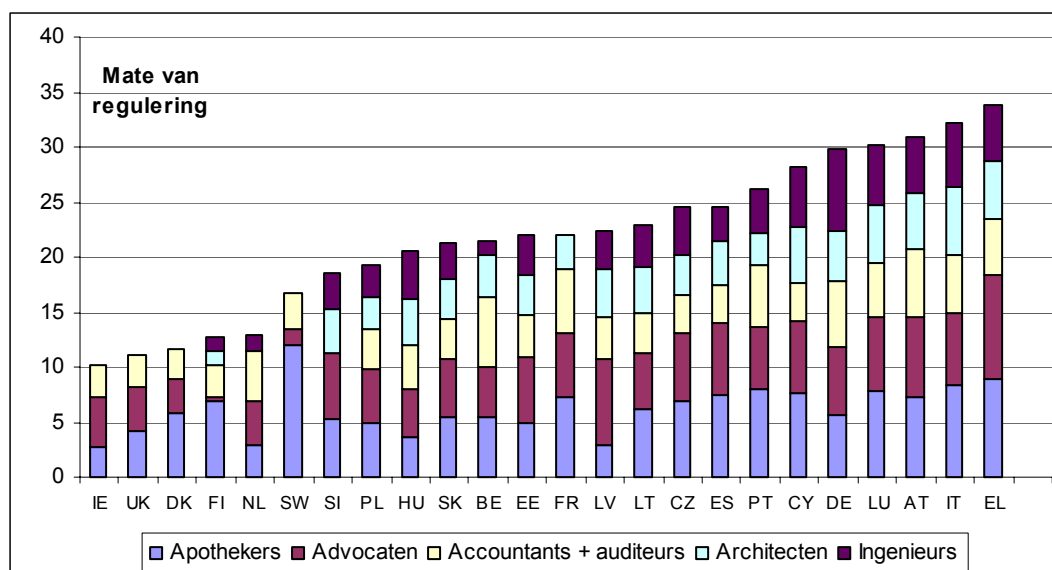
<sup>14</sup> Uitvoerige informatie over de verrichte activiteiten wordt verstrekt in deel 4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie – zie voetnoot 12.

**Tabel 1: Niveau van activiteit van de lidstaten in 2004/2005 met het oog op de hervorming van de wetgeving en van de beroepsregels en -voorschriften in de professionele-dienstensector**

| Niveau van activiteit                                    | Lidstaten   |
|--|---|
| Geen activiteit  | Tsjechië, Cyprus, Finland, Griekenland, Malta, Spanje, Zweden |
| Geringe hervormingen                                     | Oostenrijk, Letland, Slovenië, Portugal, Hongarije, Estland   |
| Aan de gang zijnde analytische werkzaamheden             | België, Italië, Luxemburg, Polen                              |
| Zowel geringe hervormingen als analytische werkzaamheden | Frankrijk, Duitsland, Ierland, Litouwen, Slowakije            |
| Wezenlijke structurele hervormingen                      | Denemarken, Nederland, VK                                     |

Opmerking: Er wordt geen rekening gehouden met de activiteiten van de nationale mededingingsautoriteiten in deze sector

**Figuur 1: Index van de mate van regulering in de lidstaten**

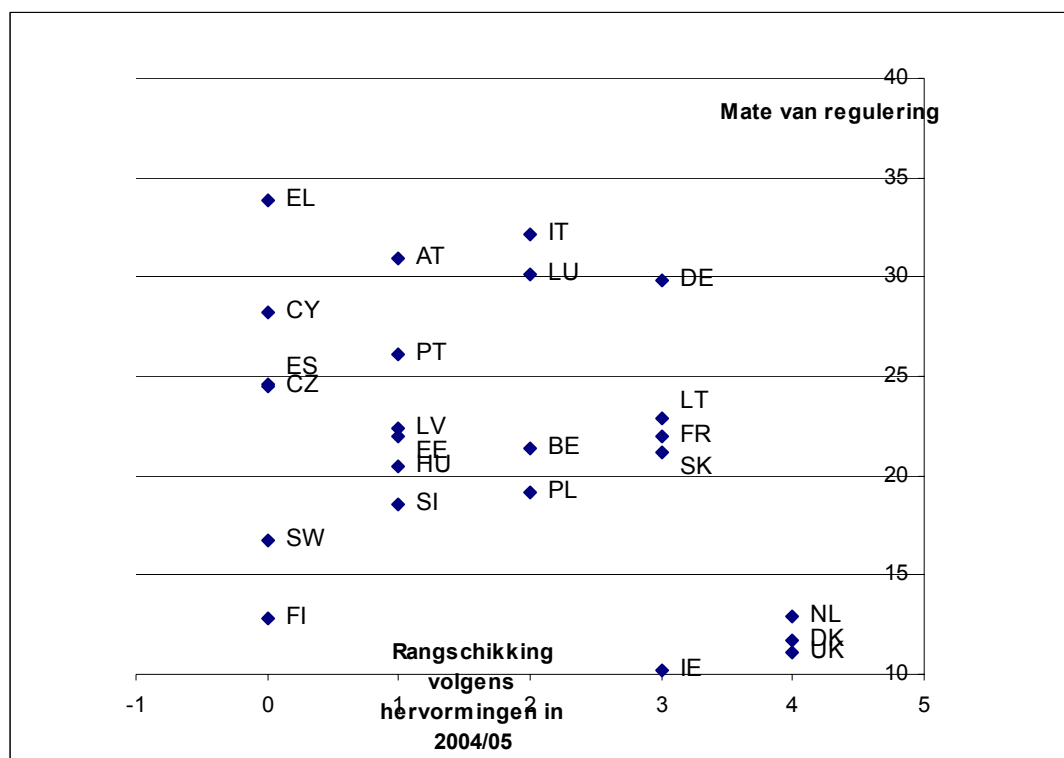


Bron: Studie van IHS<sup>15</sup>, geactualiseerd om rekening te houden met de nieuwe lidstaten en om de gemelde hervormingen weer te geven.

<sup>15</sup> “Economic Impact of regulation in the field of liberal professions in different EU Member States”, Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, Institute for Advanced Studies, Wenen, januari 2003. De studie is te vinden op <http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/libprofconference.html>



**Figuur 2: Vergelijking van de hervormingsactiviteiten van de lidstaten (tabel 1), en het niveau van de bestaande regelgeving (figuur 1)**



NB: Malta is niet opgenomen omdat informatie ontbreekt.

## 5. TOEPASSING VAN DE EG-MEDEEDINGINGSREGELS

20. Dankzij de modernisering van de rechtshandhaving in antitrustzaken kunnen nationale mededingingsautoriteiten en nationale rechtbanken artikel 81 van het EG-Verdrag in zijn geheel toepassen, d.w.z. zij kunnen bepalen of er sprake is van een beperking in de zin van artikel 81, lid 1, dan wel of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 81, lid 3, zodat het verbod niet van toepassing is. Bovendien mogen nationale mededingingsautoriteiten en nationale rechtbanken artikel 82 van het EG-Verdrag rechtstreeks toepassen. Aangezien het grootste deel van de mededingingsbeperkingen in de professionele dienstverleningssector in één lidstaat zijn ontstaan en van toepassing zijn, is de bestuursrechtelijke handhaving voornamelijk een zaak van de nationale mededingingsautoriteiten en kan particuliere handhaving van deze regels via de nationale rechter worden bereikt.
21. Bovendien oordeelde het Europese Hof van Justitie in zijn arrest in zaak *CIF*<sup>16</sup> dat in geval van gedragingen van ondernemingen die in strijd zijn met artikel 81, lid 1, en die zijn opgelegd of worden bevorderd door nationale maatregelen, de nationale mededingingsautoriteit verplicht is deze nationale maatregelen buiten toepassing te laten en de artikelen 81 en 82 toe te passen. Nadere informatie over de handhavingsactiviteiten van de Commissie, de nationale mededingingsautoriteiten en

<sup>16</sup> Zaak C-198/01, *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF)*, Jurispr. 2003, blz. I-08055.

de rechtbanken in 2004/2005 in de sector professionele dienstverlening is in het werkdocument van de diensten van de Commissie opgenomen. In de zes door de Commissie onderzochte beroepen zijn door de nationale mededingingsautoriteiten tien rechtszaken aanhangig gemaakt op grond van de EG-mededingingsregels. Deze zaken hadden betrekking op diverse soorten beperkingen en beroepen. Daarnaast nemen de lidstaten tevens, op basis van hun nationale mededingingsregels, gerechtelijke stappen in regionale zaken. Verder heeft de Commissie in juni 2004 een beschikking gegeven waarin zij de schaal van aanbevolen minimumerelonen die door de Belgische Orde van architecten wordt gehanteerd, veroordeelt<sup>17</sup>. Verder deed het HvJ op 17 februari 2005 bij prejudiciële beslissing een uitspraak in de zaak *Mauri*<sup>18</sup>, een Italiaanse zaak betreffende het staatsexamen om toegang te krijgen tot de Italiaanse balie. In zijn arrest beoordeelde het Hof de feiten op basis van de criteria die in zaak nr. C-35/99, *Arduino* zijn vastgesteld.

22. Particuliere rechtshandhaving door nationale rechtbanken betreft niet alleen de artikelen 81 en 82 in zoverre zij van toepassing zijn op ondernemingen en ondernemersverenigingen, maar is tevens mogelijk tegen lidstaten op grond van artikel 86, lid 1, in samenhang met de artikelen 81 en 82 dan wel ingevolge artikel 3, lid 1, onder g) en artikel 10, lid 2, in samenhang met de artikelen 81 en 82.
23. Afgezien van de tenuitvoerlegging van de artikelen 81 en 82 ten aanzien van ondernemingen en ondernemersverenigingen kan de Commissie tevens optreden tegen beperkende gedragingen van een lidstaat. Tot dusverre hebben artikel 3, lid 1, onder g), en artikel 10, lid 2, in samenhang met artikel 81, hiertoe als rechtsgrondslag gediend in de sector professionele dienstverlening. Het is evenwel ook mogelijk om artikel 86 in samenhang met de artikelen 81 en 82 als rechtsgrondslag te gebruiken indien aan de in de jurisprudentie<sup>19</sup> vastgestelde voorwaarden is voldaan. Artikel 86, lid 1, verbiedt de lidstaten om met betrekking tot openbare bedrijven en ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, maatregelen te nemen of te handhaven welke in strijd zijn met de regels van het EG-Verdrag. Deze bepaling is bedoeld voor de specifieke situatie waarbij een lidstaat een bijzondere invloed uitoefent op hetzij openbare ondernemingen doordat hij hierover zeggenschap heeft, hetzij op bevoorrechte ondernemingen, doordat hij hieraan bijzondere of uitsluitende rechten verleent. Artikel 86, lid 3, kent de Commissie een bijzondere bevoegdheid toe om de toepassing van artikel 86 te verzekeren en, voor zover nodig, rechtstreeks passende richtlijnen of beschikkingen tot de lidstaten te richten. Er kan derhalve worden gesteld dat de Commissie in de daartoe geëigende gevallen gebruik dient te maken van artikel 86, lid 3. Deze bepaling zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt wanneer beperkingen ten aanzien van het aantal beroepsbeoefenaren die hun activiteiten mogen uitoefenen, in feite neerkomen op bijzondere of uitsluitende rechten. De mogelijkheid om gebruik te maken van artikel 86 zal per geval worden beoordeeld.

---

<sup>17</sup> Beschikking van 26.6.2004, COMP/38.549 - PO / Belgische Orde van architecten, [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/index/by\\_nr\\_77.html#i38\\_549](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/index/by_nr_77.html#i38_549)

<sup>18</sup> Zaak nr. C-250/03, *Mauri*, Jurispr. 2005, blz. I-0000.

<sup>19</sup> Zie zaak nr. C-475/99, *Ambulanz Glockner*, Jurispr. 2001, blz. I-8089.

## 6. CONCLUSIES

24. De voornaamste conclusie is dat indien de meeste lidstaten een grotere ijver aan de dag zouden leggen om stelselmatig concurrentiebevorderende hervormingen in deze sector tot stand te brengen, hiermee aanzienlijke economische voordelen en voordelen voor de consumenten zouden worden behaald. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten zich deze werkzaamheden op nationaal niveau moeten "toeëigenen" om het hervormingsproces te bevorderen. Dit is meer in het algemeen erkend in de tussentijdse evaluatie van de Lissabon-agenda evenals in de bovengenoemde conclusies van de Europese Raad; deze Europese Raad gaf de Lissabon-agenda een nieuwe impuls door groei en werkgelegenheid centraal te stellen, en besloot dat de lidstaten nationale hervormingsprogramma's moeten indienen ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid op nationaal niveau, en dat zij een nationale Lissabon-coördinator moeten aanwijzen.
25. De negatieve invloed van tradities op het tempo van de hervormingen moet niet worden onderschat, en in veel landen zien regelgevers niet in hoe de zaken anders kunnen worden aangepakt. Bovendien wordt verandering door de beroepsgroepen zelf over het algemeen niet actief bevorderd. De huidige situatie kan er ook op wijzen dat in sommige landen het toezicht van de regelgevende instanties op de uitoefening van de beroepen relatief zwak is. Oorzaak hiervan zou het economisch fenomeen van "regulatory capture" (innige banden tussen regelgevers en sector) kunnen zijn, dat vooral voorkomt in sectoren waar zelfregulering gebruikelijk is.
26. De Commissie erkent dat het aan de lidstaten zelf is om te bepalen in hoeverre zij de beroepen rechtstreeks via overheidsregels wensen te reguleren of dat zij de regulering overlaten aan de beroepsorganisaties. Een behoorlijk bestuur vereist echter dat de lidstaten de gevolgen van de nationale zelfregulering in het oog houden om te voorkomen dat deze al te restrictief wordt en de belangen van de klanten schaadt.

## 7. VERDERE STAPPEN

27. De Commissie blijft zich inzetten voor een grootscheepse hervorming van deze sector en moedigt de lidstaten aan het initiatief te nemen om hervormingen op nationaal niveau te bevorderen. Er is nog altijd ruimte voor verbetering in alle lidstaten.
28. Aangezien restrictieve regelgeving in deze sector op nationaal niveau wordt ontwikkeld en zich daar doet gevoelen, moeten de nationale regelgevende autoriteiten en beroepsorganisaties bij het doorvoeren van veranderingen naar behoren rekening houden met de specifieke kenmerken van de betrokken beroepen in elk land. Uit de ervaring blijkt dat een dergelijk proces niet op gang komt zonder krachtige politieke steun. Gezien de betekenis van deze sector voor de economie van de EU roept de Commissie de lidstaten op de modernisering van de regelgeving met betrekking tot deze beroepen op te nemen in hun nationale hervormingsprogramma's met het oog op de tenuitvoerlegging van de Lissabon-agenda, die in het najaar van 2005 moeten worden gepresenteerd. Verdere rapportering zal derhalve plaatsvinden in het kader van het algehele Lissabon-proces.

29. Om te beginnen dienen de lidstaten, voor zover zij dit nog niet hebben gedaan, de bestaande restricties te evalueren op basis van een analyse daarvan. In een eerste fase zouden die mededingingsbeperkingen kunnen worden geïnventariseerd die snel kunnen worden opgeheven zonder dat nadere analyse noodzakelijk is, zoals bepaalde vaste en aanbevolen prijzen, en een aantal beperkingen op het maken van reclame. Tegelijkertijd moet een aanvang worden gemaakt met een grondige structurele analyse – bijvoorbeeld van regelgevingsstructuren – om de noodzaak van verdere hervormingen te onderzoeken en de weg hiervoor te effenen. Hierdoor zouden de lidstaten tegen 2010 goede vorderingen kunnen maken.
30. De Commissie heeft haar economische analyse van de verschillende markten voor professionele diensten verder verfijnd en is daarbij tot de conclusie gekomen dat consumenten en eenmalige gebruikers vermoedelijk een grotere behoefte hebben aan enige doelgerichte regelgeving om hen te beschermen. De voornaamste gebruikers van professionele diensten echter – ondernemingen en de openbare sector – hebben wellicht geen, of nauwelijks, behoefte aan bescherming in de vorm van regelgeving. De situatie met betrekking tot kleine ondernemingen is niet geheel duidelijk, en verdere werkzaamheden zijn nodig om hun bijzondere behoeften te onderzoeken. Het bestaande regelgevingskader is onbevredigend voor deze twee laatstgenoemde groepen vanwege het gebrek aan flexibiliteit ervan, en het remt de ontwikkeling van innoverende en vraaggestuurde diensten.
31. De Commissie zal bij deze werkzaamheden de helpende hand blijven bieden en trachten de beste praktijk op grote schaal ingang te doen vinden. Zij zal haar partnerschapsrelatie met de nationale mededingingsautoriteiten, die reeds op veelbelovende wijze aan de slag zijn gegaan, versterken zodat zij nog meer verantwoordelijkheid op zich nemen voor het boeken van vooruitgang op nationaal niveau. Zij zal daarnaast haar betrekkingen met de nationale regelgevende autoriteiten voortzetten en verbeteren door een meer gestructureerd debat te organiseren en haar samenwerking met deze autoriteiten breder uit te dragen. Dit zal de weg effenen voor een grotere samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten en de regelgevende instanties.
32. Allereerst zal de Commissie in de komende maanden de resultaten van deze mededeling volledig bekendmaken om ervoor te zorgen dat de belangrijkste boodschap, de noodzaak om de betrokken beroepen in Europa te moderniseren, door alle belangrijkste spelers, met name nationale parlementen en beleidsmakers, wordt begrepen.
33. De Commissie zal overwegen om verdere passende handhavingsmaatregelen te nemen op basis van de EG-mededingingsregels, waaronder de mogelijkheid om op basis van artikel 86 op te treden indien dit mogelijk en noodzakelijk is.