

**N Evenredigheidsbeoordeling A**  
MH/ND/AS  
812-2019

**Brussel, 1 oktober 2019**

**ADVIES**

**over**

**EEN VOORONTWERP VAN WET BETREFFENDE EEN  
EVENREDIGHEIDSBEOORDELING VOORAFGAAND AAN DE GOEDKEURING  
OF DE WIJZIGING VAN EEN BEROEPSREGLEMENTERING**

*De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft kennisgenomen van een voorontwerp van wet betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de goedkeuring of de wijziging van een beroepsreglementering.*

*Na een ontwerpadvies te hebben voorbereid binnen de commissie Beroepsreglementeringen heeft de Algemene Vergadering van de Hoge Raad op 1 oktober 2019 onderstaand advies uitgebracht.*

## CONTEXT

Richtlijn 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen stelt voorschriften vast voor de evenredigheidsbeoordelingen die de lidstaten van de EU moeten uitvoeren voordat zij nieuwe beroepsreglementeringen invoeren of de bestaande beroepsreglementeringen wijzigen.

De bovenvermelde richtlijn heeft als doel elke ongerechtvaardigde belemmering van de toegang tot beroepsactiviteiten of hun uitoefening te voorkomen.

Deze richtlijn moet worden omgezet in Belgisch recht tegen 30 juli 2020.

## STANDPUNTEN

De Hoge Raad brengt onderstaand advies uit op eigen initiatief.

Gezien de aanzienlijke impact van deze wet voor de beroepen die bij de Hoge Raad vertegenwoordigd zijn, moet de nadruk worden gelegd op een aantal aandachtspunten met betrekking tot de bepalingen van het voorontwerp van wet en zijn memorie van toelichting.

Wanneer het gaat om de evenredigheid van de bepalingen tot reglementering van de beroepen moet er met name worden gewezen op de expertise die door de KMO- en zelfstandigenorganisaties en de Hoge Raad werd ontwikkeld, meer bepaald in het kader van de wederzijdse evaluatieoefening die werd uitgevoerd tussen 2014 en 2015, overeenkomstig artikel 59 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU.

### A. Voorafgaande opmerkingen

- De regionalisering van de voorwaarden voor de toegang tot beroepen (met uitzondering van de gezondheidszorgberoepen en de dienstverlenende intellectuele beroepen) uit hoofde van de Zesde Staatshervorming heeft geleid tot verschillende beroepsreglementeringen in de drie gewesten van het land. Zoals hij in zijn vorige adviezen heeft benadrukt, betreurt de Hoge Raad deze situatie, die het werk van zelfstandigen en kmo's die in verschillende gewesten actief zijn, complex maakt, tot discriminatie leidt en rechtsonzekerheid met zich meebrengt.

Het is dan ook van cruciaal belang dat de omzetting van richtlijn 2018/958, die zowel onder federale bevoegdheid als onder de bevoegdheid van de deelstaten valt, op gecoördineerde wijze gebeurt, zodat de evenredigheidsbeoordelingen die door de verschillende bestuursniveaus worden toegepast soortgelijk zijn en op uniforme wijze worden uitgevoerd.

- De tekst van het voorontwerp is niet evenwaardig in beide landstalen; de Nederlandstalige versie dient op meerdere plaatsen verbeterd te worden.

## B. Opmerkingen betreffende de memorie van toelichting

### Artikel 6

Wanneer het gaat om de doelstellingen van algemeen belang, zou moeten worden verduidelijkt dat de bescherming naast de werknemers (cf. artikel 6 lid 2 van het voorontwerp van wet) ook de zelfstandigen omvat. Het concept “werknemers” verwijst immers naar loontrekkenden. De bepalingen van dit voorontwerp van wet hebben echter in het bijzonder betrekking op de zelfstandigen.

### Artikel 7

- Er dient te worden gepreciseerd dat de evenredigheidsbeoordeling zelf evenredig moet zijn. Ze mag goede initiatieven tot wijziging of invoering van nieuwe beroepsreglementeringen niet belemmeren.
- Eerder dan op de reglementering in haar totaliteit, dient duidelijk te worden gemaakt dat de evenredigheidsbeoordeling enkel betrekking moet hebben op de wijziging van de reglementering. In het tegengestelde geval zou de kleinste aanpassing van een reglementering aanleiding kunnen geven tot een beoordeling van de hele reglementering, wat niet het beoogde doel van de richtlijn is.
- Hoewel de bestaande bepalingen die een beroep reglementeren evenredig moeten zijn in overeenstemming met artikel 59 van richtlijn 2005/36/EG, zullen zij evenwel niet moeten worden onderworpen aan de evenredigheidsbeoordeling zoals voorzien door richtlijn 2018/958.
- De bepaling dat de beoordeling “*op objectieve en onafhankelijke wijze*” (cf. artikel 7 lid 5) wordt uitgevoerd, mag niet leiden tot de verwaarlozing van de onontbeerlijke raadpleging van alle belanghebbende partijen in het kader van deze beoordeling, inclusief de vertegenwoordigers van de betrokken beroepen.

## C. Opmerkingen betreffende het voorontwerp van wet

### Artikel 4, 2e lid

Naast het belang van het verzekeren van de consumentenbescherming, meent de Hoge Raad dat het opportuun is de kwaliteit van de dienstverlening en het imago van het beroep op te nemen. Er wordt dus voorgesteld het einde van de zin aan te passen als volgt: “*terwijl tegelijkertijd een hoog niveau van consumentenbescherming, de kwaliteit van de dienstverlening en het imago van het beroep worden gegarandeerd*”.

### Artikel 7, 1e lid

Welk organisme zal binnen de overheid de opdracht krijgen over te gaan tot de evenredigheidsbeoordelingen? Het onafhankelijk orgaan zoals beschreven in artikel 7, lid 6 zal een raadgevende en begeleidende rol hebben en dus niet de auteur zijn van deze evenredigheidsbeoordelingen. Het lijkt eveneens duidelijk dat het niet kan gaan om dezelfde dienst die het voorontwerp van wet moet voorbereiden, gezien het risico op een gebrek aan afstand en objectiviteit bij een dergelijke dubbelrol. De Hoge Raad meent dat het belangrijk is de onduidelijkheid hierover snel weg te nemen.

## Artikel 7, 6e lid

Het lijkt vanzelfsprekend dat het orgaan dat advies moet uitbrengen over de evenredigheidsbeoordelingen en de bevoegde overheidsdiensten moet begeleiden bij het opstellen van deze beoordelingen, een bepalende rol zal moeten spelen in een vroeg stadium van het wetgevingsproces. De zin zou dus gewijzigd moeten worden als volgt : *“De Koning richt een onafhankelijk orgaan op of wijst er een aan”*.

Gezien het specifieke karakter van de beroepen waarvan de toegangsvoorwaarden onder federale bevoegdheid vallen, acht de Hoge Raad het bovendien onontbeerlijk dat hij betrokken wordt bij het beraad over de keuze van dit organisme.

## Artikel 9

Wat betreft de terbeschikkingstelling van informatie op een federaal portaal zou het koninklijk besluit, dat overeenkomstig artikel 9, 2<sup>e</sup> lid zal uitgevoerd moeten worden, een automatische verwittiging van de belanghebbende partijen moeten voorzien, bijvoorbeeld via een waarschuwingssysteem.

## Artikel 10

Er dient te worden gepreciseerd dat het overleg met de betrokken partijen moet voorafgaan aan de evenredigheidsbeoordeling zodat deze laatste met kennis van zaken wordt uitgevoerd, met andere woorden nadat de betrokken partijen hun advies hebben kunnen geven en hun argumenten hebben kunnen uiteenzetten.

Hoewel hij naast andere partijen wordt vernoemd in de memorie van toelichting, meent de Hoge Raad bovendien dat hij verplicht moet worden geraadpleegd in het kader van een dergelijke beoordeling en dus uitdrukkelijk moet worden vermeld naast eventuele andere betrokken partijen.

## Artikel 13: uitwisseling van informatie

- Artikel 13 betreffende de transparantie bevat geen bepaling met betrekking tot de uitwisseling van informatie met de belanghebbende partijen.

Het zou nochtans nuttig zijn dat de evenredigheidsbeoordelingen die door andere lidstaten werden uitgevoerd uit hoofde van nieuwe of gewijzigde bepalingen ter reglementering van beroepen via een databank toegankelijk zouden zijn voor alle belanghebbende partijen. Het is verder wenselijk dat de Hoge Raad zou beschikken over een volledig toegangsrecht tot deze databank op Europees niveau.

- Artikel 11, 2<sup>o</sup> van de richtlijn stelt: *“De lidstaten en andere belanghebbende partijen kunnen opmerkingen indienen bij de Commissie of bij de lidstaat die de bepalingen en de redenen waarom deze gerechtvaardigd en evenredig werden geacht, heeft meegedeeld”*. Deze bepaling werd niet hernomen in het voorontwerp van wet. Er moet in een dergelijk mechanisme worden voorzien en aangegeven worden aan welk orgaan deze waarnemingen kunnen worden gericht.

## Effectieve beroepsmogelijkheden

De effectieve beroepsmogelijkheden zoals voorzien door artikel 9 van de richtlijn worden niet beschreven in het huidige voorontwerp van wet.

De Hoge Raad meent echter dat het essentieel is effectieve beroepsmogelijkheden in te voeren waarop beroep kan worden gedaan bij de uitvoering van een evenredigheidsbeoordeling die onrechtvaardig wordt geacht en die zou resulteren in de weigering van een voorstel (van wijziging) van beroepsreglementering.

## BESLUIT

De Hoge Raad is zich er terdege van bewust dat richtlijn 958/2018 binnen de gestelde termijn dient te worden omgezet en erkent dat het voorontwerp van wet zoals voorgelegd een groot aantal bepalingen van de richtlijn ongewijzigd overneemt.

De Hoge Raad vraagt dat de memorie van toelichting, het voorontwerp van wet en de uitvoeringsmaatregelen van de wet de aanbevelingen die in dit advies werden uitgewerkt, zouden volgen.

Gezien het belang van deze toekomstige evenredigheidsbeoordelingen voor alle beroepen vraagt de Hoge Raad met name betrokken te worden bij het beraad met betrekking tot de keuze van het zelfstandige organisme dat advies zal moeten uitbrengen over de evenredigheidsbeoordeling en de overheid zal moeten ondersteunen bij het opstellen van deze beoordelingen. De Hoge Raad vraagt tevens om te worden geraadpleegd vóór elke evenredigheids-beoordeling en om bepalingen toe te voegen met betrekking tot de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen en met betrekking tot de effectieve beroepsmogelijkheden. Er wordt eveneens gewezen op het belang van een volledig toegangsrecht voor de Hoge Raad tot een Europese databank met daarin alle voorstellen voor nieuwe en gewijzigde beroepsreglementeringen en hun motivering via de evenredigheidsbeoordeling.

Ten slotte benadrukt de Hoge Raad het belang van een homogene omzetting van de richtlijn op de verschillende beleidsniveaus.

---