



ADVIES

CRB 2020-0800

Evenredigheidsbeoordeling voorafgaand
aan de goedkeuring of de wijziging van
een beroepsreglementering

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Advies

Evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de goedkeuring of de wijziging van een beroepsreglementering

**Brussel
15.04.2020**

Inbehandelingneming

Op 20 december 2019 heeft de ministerraad op voorstel van minister van Middenstand Denis Ducarme een voorontwerp van wet goedgekeurd over een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering. Dit voorontwerp van wet zet Richtlijn (EU) 2018/958¹ om in de Belgische rechtsorde, althans wat betreft de federale bevoegdheden.

Tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur van 22 januari 2020 werd gevraagd dat een vergadering van de subcommissie Administratieve vereenvoudiging zou worden georganiseerd, teneinde de mogelijkheid te onderzoeken op eigen initiatief een ontwerpadvies uit te brengen over dit voorontwerp van wet. Een dergelijk voorontwerp van wet, dat een evenredigheidsbeoordeling invoert om het effect van een tekst op de werking van de markt te meten, verdient immers de nodige aandacht binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), als ruimte waar het sociaal-economisch debat plaatsvindt en waar een gemeenschappelijk draagvlak wordt ontwikkeld. De subcommissie is daartoe op 24 februari 2020 bijeengekomen en heeft voorgesteld dat het secretariaat op basis van de besprekingen tijdens deze vergadering een voorontwerp van advies zou opstellen.

Namen deel aan de werkzaamheden van de subcommissie: de dames Heuskin (UCM) en Ragheno (VBO) en de heren Hanssens (ACV) en Van Rossen (Federatie Vrije Beroepen, Unizo).

Het ontwerpadvies werd via elektronische weg voorgelegd aan de plenaire vergadering, die het op 15 april 2020 unaniem heeft goedgekeurd.

Inleiding

Richtlijn (EU) 2018/958 legt de lidstaten de verplichting op een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering. Deze evenredigheidsbeoordeling heeft tot doel een juist evenwicht te vinden tussen het grondrecht van eenieder om een economische activiteit uit te oefenen en de noodzaak om dat recht in bepaalde gevallen te beperken om te voldoen aan een doelstelling van algemeen belang, zoals de volksgezondheid, de bescherming van consumenten en afnemers van diensten, de openbare orde... Richtlijn 2005/36/EG² betreffende de erkenning van beroepskwalificaties verplichtte de lidstaten reeds om de vereisten betreffende de toegang tot of de uitoefening van een beroep te onderwerpen aan een evenredigheidsbeoordeling³, maar hiervoor werd niet in een methodologisch kader voorzien. De nieuwe richtlijn probeert hieraan tegemoet te komen en bijgevolg het risico op verschillende overwegingen tussen lidstaten en een versnippering van de interne markt in te perken.

¹ [Richtlijn \(EU\) 2018/958](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen.

² [Richtlijn 2005/36/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

³ Artikel 59, lid 3, c van Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd door [Richtlijn 2013/55/EU](#) van 20 november 2013.

Het voorontwerp van wet vormt een getrouwe omzetting van de richtlijn en legt, voorafgaand aan de evenredigheidsbeoordeling in strikte zin, de verplichting op dat het voorstel van (wijziging van) beroepsreglementering geen directe noch indirecte discriminatie inhoudt op grond van nationaliteit of woonplaats. Het voorstel moet bovendien gebaseerd zijn op rechtvaardigingsgronden die zijn ingegeven door doelstellingen van algemeen belang.

Het voorontwerp van wet bevat vier lijsten van criteria waarmee rekening moet worden gehouden om het niveau van evenredigheid van de voorgestelde reglementering te beoordelen. Aldus kan het effect van een tekst op de werking van de markt worden gemeten. Met de eerste lijst van criteria⁴ dient verplicht rekening te worden gehouden. De criteria van de andere drie lijsten zijn slechts in bepaalde gevallen van toepassing⁵.

Daarnaast bevat het voorontwerp van wet nog een aantal verplichtingen parallel aan de evenredigheidsbeoordeling. Zo zijn er bepalingen rond de informatie en participatie van de belanghebbenden. Dit houdt in dat er via een federaal portaal informatie beschikbaar wordt gesteld, voorafgaand aan het invoeren of wijzigen van beroepsreglementering, en dat er overleg gepleegd moet worden met alle betrokken belanghebbenden. Er kunnen ook openbare raadplegingen worden gehouden. Er moet eveneens worden voorzien in de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en in de mededeling aan de Europese Commissie van de redenen die de invoering van de beroepsreglementering rechtvaardigen.

Advies

1. Algemene opmerking

De Raad merkt op dat, ten gevolge van de zesde staatshervorming, de voorwaarden voor de toegang tot beroepen werden geregionaliseerd, met uitzondering van de gezondheidszorgberoepen en de dienstverlenende intellectuele beroepen. Hierdoor zijn beroepsreglementeringen in de verschillende gewesten van ons land niet langer gelijk⁶, waardoor ondernemingen die in verschillende gewesten van ons land actief zijn, met deze regionale verschillen geconfronteerd worden. De Raad pleit dan ook in ieder geval voor een gecoördineerde aanpak van de omzetting van deze richtlijn over de verschillende bestuursniveaus heen, zodat de evenredigheidsbeoordelingen op een gelijklopende wijze worden uitgevoerd. Hoewel de aanstelling van een nationaal coördinator niet wordt voorgeschreven in de richtlijn, wijst de Raad op de belangrijke rol die de fod Economie⁷ zou moeten vervullen als nationaal coördinator voor het overleg en de goede communicatie met de gefedereerde entiteiten.

⁴ Artikel 8, §2 voorontwerp van wet (VW).

⁵ Artikel 8, §3, 4 en 5 VVW.

⁶ Zo zijn in het Vlaamse Gewest de vereisten op het vlak van beroepsbekwaamheid voor alle beroepen sinds 1 januari 2019 afgeschaft.

⁷ Deze rol werd door de fod Economie reeds vervuld bij de uitvoering van de richtlijn beroepskwalificaties uit 2005.

2. Wie voert de evenredigheidsbeoordeling uit?

Artikel 7 van het voorontwerp van wet bepaalt dat elke autoriteit een evenredigheidsbeoordeling uitvoert, voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande bepalingen tot reglementering van een beroep. Door de vage formulering in dit artikel 7 ("Elke autoriteit") en door de ruime definitie van een autoriteit onder artikel 3, §1, 5°, vreest de Raad voor praktische toepassingsproblemen. Het risico bestaat namelijk dat er meerdere evenredigheidsbeoordelingen zullen worden uitgevoerd, die elkaar mogelijk zullen tegenspreken, zowel tussen verschillende autoriteiten op hetzelfde bestuursniveau als tussen autoriteiten op verschillende bestuursniveaus. De afstemming tussen de overgebleven federale bevoegdheden inzake beroepsreglementering en de regionale bevoegdheden is immers niet altijd even duidelijk.

Volgens de Raad moet het in eerste instantie de autoriteit zijn die de reglementering invoert of wijzigt, die de evenredigheidsbeoordeling moet uitvoeren. In ieder geval dient de hiërarchie binnen de autoriteiten zelf te worden nageleefd, op voorwaarde dat informatiedoorstroming naar en overleg met de ondergeschikte autoriteiten en bevoorrechte belanghebbenden vooraf nauwgezet worden doorgevoerd. In geval van gedeelde bevoegdheden of wanneer een voorgenomen (wijziging van) reglementering een invloed uitoefent op de bevoegdheden van een andere autoriteit of een ander bestuursniveau, wijst de Raad opnieuw op het belang van een gecoördineerde aanpak. Ook het adviesorgaan dat moet worden aangewezen of opgericht, kan hierin een belangrijke rol spelen.

3. Beoordeling op objectieve en onafhankelijke wijze

Artikel 4, lid 5 van de richtlijn schrijft voor dat de evenredigheidsbeoordeling op een objectieve en onafhankelijke wijze moet worden uitgevoerd. Om hieraan tegemoet te komen, bepaalt artikel 7, laatste lid van het voorontwerp van wet dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een onafhankelijk orgaan kan oprichten of aanwijzen om advies uit te brengen betreffende de evenredigheidsbeoordeling en om de federale autoriteiten bij te staan bij de opstelling ervan. De Raad stelt vast dat de huidige formulering ("De Koning kan") geen verplichting inhoudt om een dergelijk adviesorgaan te creëren of aan te wijzen. De Raad is echter van mening dat hiertoe een verplichting zou moeten bestaan en dat bijgevolg de formulering moet worden aangepast ("De Koning wijst... aan of richt... op").

De oprichting of aanwijzing van dit adviesorgaan mag evenwel niet leiden tot een vertraging van de concrete inwerkingtreding van deze regelgeving, maar moet integendeel bijdragen tot de effectieve en efficiënte toepassing ervan. De Raad is er zich immers van bewust dat het aannemen van een koninklijk besluit, maar ook de praktische inrichting en financiering van dergelijke organen tijd vergen. Te vaak is gebleken dat de concrete inwerkingtreding van goedbedoelde regelgevingen jaren in beslag neemt doordat een dergelijke verplichting wordt opgelegd. Het is dan ook noodzakelijk dat dit soort neveneffecten worden vermeden door te voorzien in een goed kader voor de overgangperiode, alsook in een snelle opvolging met overleg over de vereiste uitvoeringsbesluiten.

Wat betreft de keuze voor een bestaand of een nieuw op te richten orgaan om advies te verlenen over de evenredigheidsbeoordeling, wenst de Raad zich vooralsnog niet uit te spreken. De Raad wil hierbij wel de volgende aandachtspunten meegeven.

Gelet op de noodzaak van een gecoördineerde aanpak, zoals hierboven reeds werd aangegeven, is het aan te bevelen dat het gekozen of op te richten orgaan advies kan verlenen over de evenredigheidsbeoordelingen van zowel de federale overheid als de deeltentiteiten.

De door de Koning aangewezen of opgerichte onafhankelijke instantie zou tevens de bevoegdheid moeten krijgen om te beoordelen of de juiste autoriteit de evenredigheidsbeoordeling in kwestie heeft gedaan, en of de doorstroming van informatie naar en het overleg met alle belanghebbenden correct werden uitgevoerd.

Volgens de Raad moet, naast de optie van bestaande onafhankelijke organen zoals de Raad van State, de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) en de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV), ook de optie worden overwogen waarbij het adviesorgaan wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van bestaande instanties of adviesorganen⁸, zoals de BMA, de DAV, de CRB, de regionale sociaal-economische raden, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO (HRZKMO), aangevuld met bv. academici en leden van representatieve beroepsverenigingen. Met een dergelijke samenstelling zou de multidisciplinaire aanpak, waarnaar gestreefd wordt, bereikt kunnen worden. De Raad vraagt in ieder geval dat hij, net als de HRZKMO⁹, betrokken zou worden bij het beslissingsproces over de keuze van dit orgaan en dat hij bij de toepassing van de wetgeving zeker als een bevoorrechte belanghebbende beschouwd moet worden (zie verder).

Wat de uiteindelijk gekozen optie ook zal zijn, het aangewezen of nieuw op te richten orgaan moet over voldoende middelen kunnen beschikken om de hem toegewezen taak naar behoren te kunnen vervullen.

4. Informatie en betrokkenheid van de belanghebbenden

Artikel 9 van het voorontwerp van wet voorziet in de omzetting van de verplichting¹⁰ om aan burgers, afnemers van diensten en belanghebbenden informatie beschikbaar te stellen voorafgaand aan de invoering van nieuwe bepalingen tot reglementering van beroepen of aan de wijziging van dergelijke bepalingen. Daartoe stelt de autoriteit via een federaal portaal informatie beschikbaar. De modaliteiten hieromtrent zullen verder worden uitgewerkt in een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. De Raad vraagt in dat verband dat de belanghebbende partijen een automatische melding zouden kunnen ontvangen zodra er informatie op dit federaal portaal ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 10 van het voorontwerp van wet bepaalt dat de autoriteit met alle betrokken belanghebbenden moet overleggen alvorens nieuwe bepalingen tot reglementering van een beroep in te voeren of dergelijke bepalingen te wijzigen, en hun de mogelijkheid moet geven hun standpunten kenbaar te maken.

Naast de beroepsorganisaties en adviesorganen als de HRZKMO, de Hoge Raad voor Economische Beroepen (HREB), de Hoge Raad voor de Justitie en de Hoge Gezondheidsraad, moet ook de CRB als een bevoorrechte belanghebbende worden beschouwd, als ruimte waar het sociaal-economisch debat plaatsvindt en waar een gemeenschappelijk draagvlak wordt ontwikkeld. Mocht de Raad geen deel uitmaken van het adviesorgaan dat de evenredigheidsbeoordeling moet toetsen, moet hij net als de andere belanghebbenden wel de gelegenheid krijgen om desgewenst een advies uit te brengen over de evenredigheidsbeoordeling en de voorgenomen (wijziging van) beroepsreglementering.

⁸ Er kan in dit verband worden verwezen naar gelijkaardige voorbeelden van organen die samengesteld zijn uit leden van bestaande instanties, zoals het Impactanalysecomité, dat de regelgevingsimpactanalyses (RIA's) beoordeelt. Dit comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende administraties die bevoegd zijn voor de thema's die in de RIA aan bod komen. Een ander voorbeeld is de Nationale Raad voor de Productiviteit, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de CRB, de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau en de gewesten.

⁹ Een aantal van de in dit advies geformuleerde aanbevelingen zijn gelijklopend met de aanbevelingen die de HRZKMO op 1 oktober 2019 in zijn [advies](#) over dit voorontwerp van wet heeft uitgebracht.

¹⁰ Artikel 8, lid 1 van de Richtlijn.

De algemene formulering onder het huidige artikel 10 volstaat hiertoe momenteel niet en dient te worden verduidelijkt. In dat geval moet de Raad over een redelijke termijn kunnen beschikken om zijn advies uit te brengen. Het is dan ook belangrijk dat dit zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces gebeurt.

5. Uitwisseling van informatie met andere lidstaten

Via een in ministerraad overlegd koninklijk besluit moeten de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om de uitwisseling van informatie met andere lidstaten, alsmede over de specifieke wijze waarop een beroep wordt gereguleerd of over de gevolgen van die reglementering, aan te moedigen. Dit zal wellicht via het Internal Market Information (IMI)-systeem gebeuren. Om hun adviesrol met kennis van zaken te kunnen vervullen, vraagt de Raad dat ook de betrokken belanghebbenden via een databank toegang zouden krijgen tot deze belangrijke informatie uit andere lidstaten, zoals de in andere lidstaten uitgevoerde evenredigheidsbeoordelingen.

6. Evaluatie

De Raad stelt in artikel 13 van het voorontwerp van wet vast dat de HRZKMO vier jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie moet uitvoeren over de toepassing van de bepalingen. De Raad is zeker voorstander van de uitvoering van een dergelijke evaluatie en wil hierin verder gaan. Deze evaluatie zou dan ook reeds 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet moeten worden uitgevoerd, en daarna bovendien elke 2 jaar moeten worden herhaald.