

N Wet evenredigheid A
MH/ND/AS
944-2024

Brussel, 10 december 2024

ADVIES

OVER

**DE EVALUATIE VAN DE WET VAN 27 OKTOBER 2020 BETREFFENDE EEN
EVENREDIGHEIDSBEOORDELING VOORAFGAAND AAN DE INVOERING OF
DE WIJZIGING VAN EEN BEROEPSREGLEMENTERING**

Op 23 oktober 2024 ontving de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO van de heer David Clarinval, Vice-eersteminister en minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, een verzoek tot evaluatie van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering.

Na een vergadering van de commissie Beroepsreglementeringen en de betrokken interprofessionele organisaties op 6 november 2024, heeft de Hoge Raad op 10 december 2024 onderstaand advies uitgebracht.

CONTEXT

De wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering voorziet in de omzetting van Richtlijn 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen. Deze wet verplicht de autoriteiten die van plan zijn om een beroepsreglementering in te voeren of te wijzigen ertoe om een beoordeling uit te voeren die de evenredigheid van dat ontwerp evalueert. Concreet moeten enkel de bepalingen (nieuwe of gewijzigde bepalingen) die de toegang tot en/of de uitoefening van het beroep reglementeren het voorwerp uitmaken van een dergelijke beoordeling.

Artikel 13 van deze wet bepaalt: *“Er wordt door de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO vier jaar na haar inwerkingtreding een evaluatie uitgevoerd van de toepassing van de bepalingen van deze wet”.*

Richtlijn 2018/958 werd afzonderlijk omgezet voor de gezondheidszorgberoepen, via de wet van 23 maart 2021 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering in de gezondheidssector. Tot slot werd deze richtlijn ook omgezet door de Gewesten, de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC).

Hoewel het verzoek tot evaluatie dat aan de Hoge Raad gericht werd specifiek gaat over de wet van 27 oktober 2020, is het, aangezien de omzetting van Richtlijn 2018/958 ongeacht de sector of het bevoegdheidsniveau betrekking heeft op de leden van de Hoge Raad, wenselijk dat deze beoordeling niet wordt beperkt tot de wet van 27 oktober 2020 stricto sensu.

STANDPUNTEN

Inleiding

Voorafgaand aan de omzetting van Richtlijn 2018/958 in België werden de toegangsvoorwaarden tot de beroepen overgedragen aan de Gewesten als gevolg van de Zesde Staatshervorming, met uitzondering van de toegangsvoorwaarden voor gezondheidsberoepen en intellectuele dienstverlenende beroepen. Dit heeft geleid tot een uiteenlopend beleid tussen de Gewesten, dat neigt naar een veralgemeende versoepeling van de toegangsvoorwaarden tot beroepen. De Hoge Raad merkt op dat deze versoepeling op regionaal niveau – in het geval

van Vlaanderen zelfs de volledige afschaffing van alle toetredingsdrempels – gepaard gaat met een versterking van een curatief en repressief beleid op federaal niveau, gericht op het waarborgen van de consumentenbescherming. De Hoge Raad stelt vragen bij de effectiviteit en efficiëntie van een dergelijke veranderde aanpak.

1. Invoering of wijziging van beroepsreglementeringen: stand van zaken

Er werden meerdere evenredigheidsbeoordelingen uitgevoerd door de federale overheid, conform de wetten van 27 oktober 2020 en 23 maart 2021.

Overeenkomstig de wet van 27 oktober 2020 werden de volgende reglementeringen van vrije of intellectuele beroepen ingevoerd of gewijzigd:

- Wet van 26 december 2022 tot hervorming van het statuut van de gerechtsdeurwaarders en andere diverse bepalingen;
- Wet van 27 maart 2023 tot bescherming van het beroep en de titel van landmeter-expert en tot oprichting van een Orde van landmeters-experten;
- Wet van 8 november 2023 betreffende het statuut van bewindvoerder over een beschermd persoon¹;
- Wet van 11 december 2023 tot wijziging van de wet van 11 februari 2013 houdende organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar;
- Wet van 3 mei 2024 tot wijziging van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect en van de wet van 26 juni 1963 tot instelling van een Orde van architecten;
- Wetsontwerp tot regeling van de private opsporing².

Daarnaast zijn ook wetsontwerpen die op het moment van het schrijven van dit advies niet waren aangenomen, aan evenredigheidsbeoordelingen onderworpen. Dit is met name het geval voor het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 tot erkenning en bescherming van het beroep van auto-expert en tot oprichting van een Instituut van de auto-experts en voor het wetsontwerp houdende modernisering van het beroep van advocaat.

Wat de gezondheidszorgberoepen betreft, werden er ook een aantal bepalingen ingevoerd of gewijzigd en onderworpen aan evenredigheidsbeoordelingen.

Op het niveau van de gefedereerde entiteiten werd daarentegen geen enkele evenredigheidsbeoordeling uitgevoerd, ook al werden bepaalde versoepelingen of zelfs dereguleringen van beroepsreglementeringen goedgekeurd. Zo werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 maart 2024 houdende diverse wijzigingen tot vereenvoudiging van de toegang tot het beroep niet onderworpen aan een evenredigheidsbeoordeling. De Hoge Raad stelt vast dat de verplichting om voorafgaandelijk een evenredigheidsbeoordeling uit te voeren hier restrictief werd geïnterpreteerd en werd beperkt tot de gevallen waarin een ontwerp van reglementering een versterking van de voorwaarden voor de toegang tot of de uitoefening van een beroep beoogt, wat niet lijkt te volgen uit de bepalingen van de richtlijn.

Ter conclusie, hoewel de omzetting van Richtlijn 2018/958 op federaal niveau de wijziging van een aantal beroepsreglementeringen niet heeft verhinderd, doet de Hoge Raad opmerken

¹ Deze wet voert een onderscheid in tussen familiale bewindvoerder en professionele bewindvoerder.

² Dit wetsontwerp werd op 8 mei 2024 aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, maar is nog niet bekendgemaakt in het Staatsblad.

dat dit nieuwe bindende rechtskader een rem kan vormen op de wijziging of goedkeuring van een bepaling die een beroep regelt. Zo wordt het argument van het organiseren van een voorafgaande evenredigheidsbeoordeling soms door de bevoegde autoriteit aangehaald om te weigeren een wijziging of goedkeuring van een beroepsreglementering te overwegen. De Hoge Raad wijst erop dat de wet goede initiatieven voor het wijzigen of invoeren van nieuwe beroepsreglementeringen niet in de weg mag staan.

2. Inhoud van de evenredigheidsbeoordeling

Opgemerkt wordt dat de vragen die deze evenredigheidsbeoordeling vormen, zeer talrijk zijn en in sommige gevallen nogal onduidelijk, zoals de administratie zelf erkent en volgens de sectoren die bij deze moeilijke oefening werden betrokken. De Hoge Raad meent dat, aangezien het niet mogelijk is om de vragen zelf - die ongewijzigd uit de richtlijn zijn overgezet - aan te passen, het wenselijk is om richtsnoeren uit te vaardigen die het mogelijk maken te begrijpen wat men met elke vraag bedoeld. Dit zou het werk vergemakkelijken van de autoriteiten die overgaan tot de beoordelingen en zou het voor de sectoren waarop de ontwerpen van wijziging of invoering van bepalingen betrekking hebben, mogelijk maken om nauwer betrokken te worden bij het proces van deze voorafgaande beoordeling.

In dezelfde geest vreest de Hoge Raad ook dat de evenredigheidbeoordeling een onredelijke administratieve last zou kunnen vormen voor de autoriteit die belast is met de uitvoering ervan, wat de goedkeuring of wijziging van een beroepsreglementering zou kunnen afremmen.

3. Raadpleging van de betrokken stakeholders

In uitvoering van het koninklijk besluit van 9 mei 2021, dat het unieke federale portaal bepaalt zoals bedoeld in artikel 9 van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidstoets voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van regelgeving inzake een beroep, worden de op dit portaal opgenomen informatie en de gebruiksmodaliteiten openbaar gemaakt. Dit portaal is te vinden op de website <https://business.belgium.be>, beheerd door de FOD Kanselarij.

In het kader van de evenredigheidstoets voorafgaand aan de vaststelling van de wet van 27 maart 2023 tot bescherming van het beroep en de titel van landmeter-expert en tot oprichting van een Orde van landmeters-experten, geven vertegenwoordigers van het beroep aan dat zij betrokken waren bij de uitvoering van deze toets. De Hoge Raad benadrukt dat dit een positieve aanpak van samenwerking is van de bevoegde overheid.

Daarnaast wil de Hoge Raad de volgende opmerkingen maken:

a) Toegang tot informatie

In de huidige situatie is de toegang tot informatie over een voorgenomen aanpassing of wijziging van een bepaling die een beroep reguleert, niet optimaal. Het unieke federale portaal is weinig bekend bij de betrokken belanghebbenden, en de informatie wordt pas gepubliceerd nadat de evenredigheidstoets is uitgevoerd. De Hoge Raad is van mening dat de informatie al vóór het uitvoeren van deze evenredigheidstoets beschikbaar zou moeten worden gesteld.

Om de toegang tot deze voorafgaande informatie te verbeteren, herhaalt de Hoge Raad de eerder geuite vraag in het kader van advies 812-2019 om een automatisch notificatiesysteem in te voeren voor alle nieuwe informatie die op het digitale portaal wordt geplaatst. Volgens de

Hoge Raad moet elke belanghebbende de mogelijkheid hebben om automatisch op de hoogte te worden gebracht, bijvoorbeeld via een voorafgaande registratie. De Hoge Raad verwijst in dit verband naar het bestaande waarschuwingssysteem binnen de openbare raadplegingen van de Europese Commissie.³ Een dergelijk systeem zou ervoor zorgen dat een belanghebbende, die bijvoorbeeld door de administratie over het hoofd is gezien in het consultatieproces of niet regelmatig het digitale portaal bezoekt, toch wordt geïnformeerd over een ontwerpregelgeving die hem of haar betreft.

Tot slot is de Hoge Raad van mening dat hij, als adviesorgaan dat alle erkende organisaties van zelfstandigen en kmo's verenigt, expliciet door de bevoegde autoriteit geïnformeerd zou moeten worden op het moment dat voorafgaande informatie over de vaststelling of wijziging van een bepaling die een beroep reguleert, op het unieke portaal beschikbaar wordt gesteld.

b) Transparantie van de procedure

Sommige organisaties van zelfstandigen en kmo's geven aan dat zij weinig tot geen feedback hebben ontvangen over hun ingediende bijdragen. Dit roept vragen op over de manier waarop hun opmerkingen worden meegenomen. Over het algemeen kan de opvolging van het consultatieproces, na het beschikbaar stellen van informatie op het federale portaal, transparanter en zichtbaarder worden gemaakt voor de betrokken partijen.

Als goede praktijk benadrukt de Hoge Raad de meerwaarde van het beschikbaar stellen van bijkomende informatie op de website van de FOD Volksgezondheid over de voorbereiding van evenredigheidstoetsen voor ontwerpen van regelgeving inzake gezondheidsberoepen. Op deze website worden bijvoorbeeld de adviezen van overlegorganen over regelgeving gepubliceerd. Dit draagt bij aan meer zichtbaarheid en een grotere transparantie van het consultatieproces voor de betrokken belanghebbenden. De Hoge Raad is van mening dat deze aanpak in de juiste richting gaat, maar dat er nog verdere stappen nodig zijn. Het publiceren van een stappenplan, een tijdschema en/of een beslissingsboom op de website van de bevoegde autoriteit zou bijvoorbeeld zowel de toegankelijkheid als de transparantie kunnen verbeteren.

c) Federale entiteiten

Vanuit het oogpunt van meer zichtbaarheid en uniformiteit in het consultatieproces, en in lijn met een interfederale samenwerking, zou het bundelen van informatie over de voorbereiding van en wijzigingen in regelgeving voor alle beroepen in België op één portaal een aanzienlijke meerwaarde zijn, ongeacht het bevoegde bestuursniveau.

Als alternatief zou het huidige federale portaal ten minste moeten doorverwijzen naar de websites van de betrokken federale entiteiten, waar de voorafgaande informatie over de vaststelling of wijziging van regelgeving betreffende een beroep beschikbaar wordt gesteld.

4. Controle op conformiteit van nieuwe of aangepaste bepalingen

Artikel 12 van de wet van 27 oktober 2020 bepaalt dat "*De autoriteit controleert, na de invoering van nieuwe of gewijzigde bepalingen tot reglementering van een beroep, of deze bepalingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.*"

³ Zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_nl

Aangezien sinds de inwerkingtreding van deze wet verschillende nieuwe of gewijzigde beroepsreglementeringen zijn aangenomen, zou deze bepaling in principe binnenkort moeten worden uitgevoerd. De Hoge Raad wenst geïnformeerd te worden over de toepassing van deze bepaling. Dit is belangrijk omdat hiermee de evenredigheid van een aangepaste of nieuwe regelgeving achteraf kan worden gecontroleerd, terwijl de voorafgaande evenredigheidstoets een controle vooraf is.

5. Lijst van gereguleerde beroepen

Een lijst met alle gereguleerde beroepen in België is beschikbaar op het unieke federale portaal⁴. De Hoge Raad is van mening dat deze informatie ook via andere websites toegankelijk zou moeten zijn, waaronder die van de FOD Economie, en in een gebruiksvriendelijker formaat dat leesbaar is voor de consument zou moeten worden aangeboden. Op zijn minst zou er een lijst van alle gereguleerde beroepen die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen (dus de vrije en intellectuele gereguleerde beroepen) moeten worden opgenomen op de website van FOD Economie. Het is immers relatief ingewikkeld voor consumenten om te weten of een beroep al dan niet gereguleerd is en of de onderneming waarop zij beroep doen daadwerkelijk toegang heeft tot het beroep.

6. Toekomstige aanpassing van het wettelijke kader

De Hoge Raad vraagt om op de hoogte te worden gehouden van eventuele ontwikkelingen in het wettelijke kader, in het bijzonder naar aanleiding van de lopende gesprekken met de Europese Commissie in het kader van een mogelijke inbreukprocedure met betrekking tot de omzetting van Richtlijn 2018/958.

BESLUIT

De Hoge Raad vraagt dat de consultatie van belanghebbenden in het kader van de vaststelling of wijziging van een bepaling die een beroep reguleert, wordt versterkt, zichtbaarder, transparanter en homogener wordt gemaakt. Dit omvat onder meer een notificatiesysteem dat verwijst naar het unieke federale portaal. Daarnaast zou de Hoge Raad ten minste duidelijk geïnformeerd moeten worden over elk voorstel tot aanpassing of wijziging van een bepaling die een beroep reguleert.

Verder is de Hoge Raad van mening dat er richtlijnen moeten worden opgesteld om beter te begrijpen wat er voor elke vraag in het evenredigheidsonderzoek wordt verwacht. Dit zou zowel de betrokken belanghebbenden in staat stellen om aan dit proces deel te nemen, als het werk van de autoriteit die het onderzoek uitvoert vergemakkelijken.

Tot slot wenst de Hoge Raad te worden geïnformeerd over een eventuele toekomstige controle op nieuwe of gewijzigde bepalingen die een beroep reguleren, evenals over mogelijke ontwikkelingen in het wettelijke kader.

⁴ https://business.belgium.be/sites/default/files/2020_02_07_ac_ex_tempo_et_occas_def.pdf