

Zaak C-502/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

5 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Cour d'appel de Mons (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 september 2020

Appellant, oorspronkelijk verweerder:

TP

Geïntimeerde, oorspronkelijke verzoeker:

Institut des experts en automobiles

1. Voorwerp en feiten van het geding

- 1 TP heeft gedurende vele jaren in België de beroepsactiviteit van auto-expert uitgeoefend.
- 2 TP woont sinds 28 januari 2014 in het Groothertogdom Luxemburg en verklaart sedertdien aldaar zijn hoofdactiviteit uit te oefenen.
- 3 In september 2015 heeft het Institut belge des experts en automobiles (Belgisch Instituut van de auto-experts; hierna: „IAE”) TP verzocht zijn situatie te regulariseren en zich in te schrijven op de lijst van leden beroepsbeoefenaars van IAE.
- 4 TP betwist de verplichting om zich op de lijst van leden beroepsbeoefenaars van IAE in te schrijven. Voorts verklaart hij dat hij ook enkele expertises uitvoert buiten het Groothertogdom Luxemburg (in België, Frankrijk, Duitsland en Zwitserland) en verzoekt hij uit dien hoofde om inschrijving op de lijst van auto-experts die hun beroep tijdelijk en incidenteel in België uitoefenen.

- 5 IAE is van mening dat TP bij gebreke van inschrijving op de lijst van leden beroepsbeoefenaars van het Instituut, in België op onregelmatige en oneerlijke wijze een auto-expertiseactiviteit uitoefent.
- 6 Op 28 februari 2017 heeft IAE TP gedagvaard voor de tribunal de commerce du Hainaut, division Charleroi (België), met een vordering tot staking van de auto-expertiseactiviteit en van het voeren van de titel auto-expert.
- 7 Bij reconventionele vordering heeft TP verzocht voor recht te verklaren dat hij wordt ingeschreven op de lijst van auto-experts die tijdelijk en incidenteel hun beroep uitoefenen.
- 8 Bij vonnis van 29 november 2017 heeft de rechter de stakingsvordering in wezen toegewezen en de reconventionele vordering afgewezen.
- 9 Bij beroepschrift van 15 februari 2018 heeft TP bij de cour d'appel de Mons beroep ingesteld tegen dit vonnis.
- 10 Bij arrest van 3 december 2019 heeft de cour d'appel:
 - op basis van de door TP overgelegde documenten geoordeeld dat hij in het Groothertogdom Luxemburg beschikt over een vestiging in de zin van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties;
 - vastgesteld dat TP sinds 2016 verzoekt om inschrijving op de lijst van auto-experts die tijdelijk en incidenteel hun beroep uitoefenen in de zin van artikel 6 van de wet van 15 mei 2007, maar dat hij op een weigering stuit op grond dat zijn diensten noch „tijdelijk”, noch „incidenteel” zijn.

2. Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties

- 11 In overweging 5 staat te lezen:

„Aangezien voor de tijdelijke en incidentele grensoverschrijdende verrichting van diensten enerzijds en voor vestiging anderzijds uiteenlopende regels zijn vastgesteld, moeten de criteria op basis waarvan bij een verplaatsing van de dienstverrichter naar het grondgebied van de ontvangende lidstaat tussen deze twee begrippen onderscheid wordt gemaakt, nader worden gepreciseerd.”
- 12 Overweging 7 luidt:

„Ontvangende lidstaten kunnen indien nodig en overeenkomstig de communautaire wetgeving aangifteverplichtingen opleggen. Deze vereisten mogen geen buitensporige belasting vormen voor dienstverrichters en mogen de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting niet belemmeren of minder aantrekkelijk maken.”

13 Artikel 5 luidt als volgt:

„Beginsel van het vrij verrichten van diensten

1. Onverminderd specifieke bepalingen van het communautaire recht en de artikelen 6 en 7 van deze richtlijn, kunnen de lidstaten niet om redenen van beroepskwalificatie beperkingen stellen aan het vrij verrichten van diensten in een andere lidstaat:

a) indien de dienstverrichter op wettige wijze is gevestigd in een lidstaat (hierna ‚lidstaat van vestiging’ genoemd) om er hetzelfde beroep uit te oefenen, en

[...]

2. De bepalingen van deze titel zijn uitsluitend van toepassing wanneer de dienstverrichter zich naar het grondgebied van de ontvangende lidstaat begeeft om er tijdelijk en incidenteel het in lid 1 bedoelde beroep uit te oefenen.

Het tijdelijke en incidentele karakter van de dienstverrichting wordt per geval beoordeeld, met name in het licht van de duur, frequentie, regelmaat en continuïteit van de verrichting.

3. Als de dienstverrichter zich naar een andere lidstaat begeeft, valt hij onder de professionele, wettelijke of administratieve beroepsregels die rechtstreeks verband houden met beroepskwalificaties, zoals de definitie van het beroep, het gebruik van titels en de ernstige wanprestatie bij de uitoefening van het beroep die rechtstreeks en specifiek verband houdt met de bescherming en de veiligheid van consumenten, alsook de tuchtrechtelijke bepalingen, die in de ontvangende lidstaat van toepassing zijn op de personen die er hetzelfde beroep uitoefenen.”

14 Artikel 6 bepaalt:

„Vrijstellingen

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, stelt de ontvangende lidstaat een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter met name vrij van de eisen die worden gesteld aan op zijn grondgebied gevestigde beroepsbeoefenaren met betrekking tot:

a) een vergunning, de inschrijving of de aansluiting bij een beroepsorganisatie. Om overeenkomstig artikel 5, lid 3, toepassing van op hun grondgebied geldende tuchtrechtelijke bepalingen mogelijk te maken, kunnen de lidstaten voorzien in

automatische tijdelijke inschrijving of aansluiting pro forma bij een beroepsorganisatie, [...]"

15 Artikel 7 bepaalt:

„Vooraf af te leggen verklaring in geval de dienstverrichter zich naar een andere lidstaat begeeft

1. De lidstaten kunnen verlangen dat de dienstverrichter, wanneer hij zich voor het eerst van de ene lidstaat naar een andere begeeft om er diensten te verrichten, de bevoegde autoriteit van de ontvangende staat vooraf door middel van een schriftelijke verklaring, met daarin de gegevens betreffende verzekeringsdekking of soortgelijke individuele of collectieve vormen van bescherming inzake beroepsaansprakelijkheid, in kennis stelt. Deze verklaring wordt eenmaal per jaar verlengd indien de dienstverrichter voornemens is om gedurende dat jaar in die lidstaat tijdelijke of incidentele diensten te verrichten. De dienstverrichter mag de verklaring met alle middelen aanleveren. [...]"

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

16 In overweging 31 staat te lezen:

„Deze richtlijn sluit aan bij en laat onverlet [r]ichtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. [...] Met betrekking tot tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichtingen zorgt een afwijking van de bepaling over het vrij verrichten van diensten in deze richtlijn ervoor dat geen afbreuk wordt gedaan aan titel II over de vrije dienstverrichting van [r]ichtlijn 2005/36/EG. Derhalve laat de bepaling over het vrij verrichten van diensten alle maatregelen onverlet die in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, uit hoofde van die richtlijn, van toepassing zijn.”

17 Artikel 16 bepaalt:

„Vrij verrichten van diensten

1. De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

[...]

2. De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen:

- a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;
- b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet; [...]"

18 Artikel 17 bepaalt:

„Aanvullende afwijkingen van het vrij verrichten van diensten

Artikel 16 is niet van toepassing op:

[...]

- 6) aangelegenheden die vallen onder titel II van [r]ichtlijn 2005/36/EG, alsmede eisen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, die een activiteit voorbehouden aan een bepaald beroep; [...]"

Nationaal recht

Wet van 12 februari 2008 tot instelling van een algemeen kader voor de erkenning van EU-beroepskwalificaties

19 Artikel 6 zet artikel 5, lid 2, van richtlijn 2005/36 in identieke bewoordingen om:

„De bepalingen van deze titel zijn uitsluitend van toepassing wanneer de dienstverrichter zich naar het grondgebied van België begeeft om er tijdelijk en incidenteel het in artikel 7, § 1, bedoelde beroep uit te oefenen.

Het tijdelijke en incidentele karakter van de dienstverrichting wordt per geval beoordeeld, met name in het licht van de duur, frequentie, regelmaat en continuïteit van de verrichting.”

20 Artikel 8 (vrijstellingen) zet artikel 6 van richtlijn 2005/36 om.

21 Artikel 9 (verklaring voor de eerste dienstverrichting) zet artikel 7 van richtlijn 2005/36 om.

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

22 Artikel 5 bepaalt:

„§ 1. De hoedanigheid van lid, beroepsbeoefenaar of stagiair, van het Instituut van de auto-experts, wordt toegekend aan iedere natuurlijke persoon die zich in België

als auto-expert wil vestigen en erom verzoekt, en die aan de volgende voorwaarden voldoet:

[...]

2° één van de volgende bewijzen van beroepskwalificatie leveren:

[...]

b) een bekwaamheidsattest of opleidingstitel afgeleverd door een lidstaat van de Europese Unie, [...] in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald in hoofdstuk I van titel III van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties; [...]"

23 Artikel 6 bepaalt:

„In geval, in het kader van het vrij verrichten van diensten, de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie, [...] zich voor het eerst naar België begeven om er tijdelijk en incidenteel het beroep van auto-expert uit te oefenen, stellen deze vooraf door middel van een schriftelijke verklaring, overeenkomstig artikel 9, § 1, van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties, de bevoegde kamer van de raad van het Instituut hiervan in kennis. [...] Zij worden [...] ingeschreven in het register van de dienstverrichting overeenkomstig artikel 8, a) van de bovengenoemde wet. [...]"

3. Beoordeling door de cour d'appel

- 24 De cour d'appel benadrukt om te beginnen dat richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt de bij richtlijn 2005/36 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ingevoerde regeling voor het verrichten van diensten uitdrukkelijk onverlet heeft gelaten. Om de bewoordingen van overweging 31 van de „diensten"-richtlijn te gebruiken: de bepaling over het vrij verrichten van diensten [laat] alle maatregelen onverlet die in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, uit hoofde van richtlijn 2005/36 van toepassing zijn.
- 25 Richtlijn 2005/36/EG is gedeeltelijk in Belgisch recht omgezet bij de wet van 12 februari 2008, die preciseert dat de vrijheid van dienstverlening alleen geldt wanneer de dienstverrichter zich naar het grondgebied van België begeeft om er tijdelijk en incidenteel [zijn activiteit] uit te oefenen.
- 26 De wet van 15 mei 2007, die eigen is aan auto-experts, vermeldt hetzelfde beginsel van vrije dienstverlening wanneer de werkzaamheden tijdelijk en incidenteel worden verricht.
- 27 In casu is TP, na jarenlang in België gevestigd te zijn geweest, thans gevestigd in het Groothertogdom Luxemburg en verzoekt hij om inschrijving in België in het

register van auto-experts die er tijdelijk en incidenteel hun beroep uitoefenen in de zin van artikel 6 van de wet van 15 mei 2007.

- 28 Hij heeft een lijst van intracommunautaire dienstverrichtingen ingediend, waaruit blijkt dat hij enkele opdrachten in België heeft uitgevoerd maar dat het grootste deel van zijn beroepsactiviteit thans buiten het Belgische grondgebied plaatsvindt. De omvang van de activiteiten is niet gemakkelijk meetbaar, maar kan als „bijkomstig” worden aangemerkt: er is gesproken over een verhouding van één op 100.
- 29 IAE weigert TP in te schrijven in het register van auto-experts die tijdelijk en incidenteel hun beroep uitoefenen, op grond dat hij geen tijdelijke activiteit uitoefent, maar slechts een vroegere activiteit voortzet, aangezien hij gedurende meer dan 25 jaar in België een vestiging heeft gehad. De cour d'appel is van oordeel dat dit erop neerkomt dat het bestaan van een eerdere duurzame en regelmatige activiteit in een lidstaat eraan in de weg staat dat dezelfde activiteit als tijdelijk wordt beschouwd nadat de vestiging naar een andere lidstaat is overgebracht.
- 30 De cour d'appel vraagt zich af of deze weigering de vrijheid van vestiging in het Groothertogdom Luxemburg niet belemmert. Dientengevolge legt hij het Hof een eerste vraag voor, die hierna onder a) wordt geformuleerd.
- 31 IAE weigert vervolgens TP in te schrijven in het register van auto-experts die tijdelijk en incidenteel hun beroep uitoefenen, op grond dat hij in 2016 en 2017 diensten in België heeft verricht (ten minste één dienst per kwartaal en, over het derde en vierde kwartaal 2016, drie tot vijf diensten), zodat de activiteit regelmatig is en niet langer incidenteel.
- 32 Aangezien de verwijzing naar de enkele begrippen duur, frequentie, regelmaat en continuïteit vaag blijft, heeft de cour d'appel IAE verzocht te preciseren vanaf welk moment een activiteit haar incidentele karakter verliest.
- 33 Door de vage formulering van artikel 6 van de wet van 12 februari 2008 kan de gradatie tussen „af en toe” of „ad hoc” en „gereduceerde dienstverrichtingen in verhouding tot een voltijdactiviteit” (bijvoorbeeld een verhouding van één op 100) op allerlei wijzen worden uitgelegd en is er derhalve ruimte voor een zekere willekeur bij de autoriteit die over de inschrijving op de lijst beslist.
- 34 Aangezien het tijdelijke en incidentele karakter van de betrokken activiteiten niet enkel aan de hand van de duur van de dienstverrichting moet worden beoordeeld, maar ook aan de hand van de frequentie, de regelmaat en de continuïteit ervan, leidt de cour d'appel daaruit af, dat een zekere herhaling a priori niet uitgesloten lijkt.
- 35 Anders dan IAE stelt, mag het tijdelijke karakter van de dienst de dienstverrichter niet beletten om zich in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, te voorzien van een zekere infrastructuur, zoals een kantoor.

- 36 Bijgevolg wenst de cour d'appel met de tweede vraag, onder b), van het Hof van Justitie te vernemen of de door IAE gegeven uitlegging in overeenstemming is met het bepaalde in de artikelen 5, 6 en 7 van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

4. Prejudiciële vragen

- 37 De cour d'appel legt aan het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor:

a) Kunnen de artikelen 5, § 1, punt 2, onder b), en 6 van de Belgische wet van 15 mei 2007 tot erkenning en bescherming van het beroep van auto-expert, gelezen in samenhang met de bepalingen van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een algemeen kader voor de erkenning van EU-beroepskwalificaties, in het bijzonder de artikelen 6, 8 en 9, aldus worden uitgelegd dat een dienstverrichter die zijn plaats van vestiging naar een andere lidstaat overbrengt, zich daarna in zijn land van herkomst, te weten België, niet in het IAE-register van tijdelijke en incidentele dienstverrichtingen kan inschrijven om aldaar een tijdelijke en incidentele activiteit uit te oefenen? Is een dergelijke uitlegging verenigbaar met de in het Unierecht erkende vrijheid van vestiging?

b) Zijn de artikelen 5, § 1, punt 2, onder b), en 6 van de Belgische wet van 15 mei 2007 tot erkenning en bescherming van het beroep van auto-expert, gelezen in samenhang met de bepalingen van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een algemeen kader voor de erkenning van EU-beroepskwalificaties, in het bijzonder de artikelen 6, 8 en 9, aldus uitgelegd dat voor een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter geen sprake meer kan zijn van een „tijdelijke en incidentele activiteit” in een andere lidstaat wanneer hij aldaar diensten verricht of een bepaalde infrastructuur heeft en deze diensten in zekere mate herhaaldelijk zijn, zonder dat zij evenwel regelmatig zijn, verenigbaar met de artikelen 5, 6 en 7 van richtlijn 2005/36/EG?