

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30/V/2007
C (2007) 2226 def.

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30/V/2007

**betreffende een door het Koninkrijk België ingediend verzoek om een afwijking
uit hoofde van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG
van het Europees Parlement en de Raad
met betrekking tot het beroep van bewakingsagent**

(Slechts de tekst in de Franse en de Nederlandse taal is authentiek)

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30/V/2007

**betreffende een door het Koninkrijk België ingediend verzoek om een afwijking
uit hoofde van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG
van het Europees Parlement en de Raad
met betrekking tot het beroep van bewakingsagent**

(Slechts de tekst in de Franse en de Nederlandse taal is authentiek)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, en met name op artikel 14, leden 1 en 2,

Gelet op de nota van de Belgische regering van 27 februari 2007, waarin wordt verzocht een afwijking uit hoofde van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad toe te staan met betrekking tot het beroep van bewakingsagent,

Overwegende hetgeen volgt:

I. Rechtskader

- (1) Richtlijn 2005/36/EG consolideert en moderniseert vijftien bestaande richtlijnen op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties. Deze richtlijn voorziet in drie verschillende stelsels van erkenning van beroepskwalificaties, namelijk een stelsel van automatische erkenning van beroepskwalificaties voor de beroepen van arts, ziekenverpleger, tandarts, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect (hoofdstuk III), een stelsel van automatische erkenning van kwalificaties die door beroepservaring worden gestaafd voor een aantal industriële, commerciële en ambachtelijke werkzaamheden (hoofdstuk II), en een algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties, dat van toepassing is op beroepen die niet onder beide voornoemde hoofdstukken vallen, alsmede op beroepen die onder hoofdstuk II vallen wanneer de beroepsbeoefenaar uit een andere lidstaat niet over de in het kader van hoofdstuk II vereiste beroepservaring beschikt (hoofdstuk I).
- (2) Hoofdstuk I van Richtlijn 2005/36/EG berust op het beginsel van wederzijds vertrouwen. Dit betekent onder meer dat, wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een bepaalde beroepskwalificatie, de bevoegde autoriteit van deze lidstaat de toegang tot dit beroep of de uitoefening daarvan onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet wegens onvoldoende kwalificaties aan een onderdaan van een andere lidstaat mag weigeren indien de aanvrager in het bezit is van de beroepskwalificatie die in de andere lidstaat verplicht is gesteld en aldaar is verworven voor de toegang tot of de uitoefening van dit beroep op zijn grondgebied,

dan wel, ingeval noch dit beroep, noch de opleiding die tot dit beroep toegang verleent in de lidstaat van oorsprong is gereguleerd, indien de aanvrager in deze lidstaat een opleiding heeft gevolgd die hem op de uitoefening van dit beroep heeft voorbereid en aantoont dat hij twee jaar ervaring heeft in de uitoefening van dit beroep in een lidstaat waar het betrokken beroep niet is gereguleerd.

- (3) Het beginsel van wederzijds vertrouwen belet evenwel niet dat de ontvangende lidstaat overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de richtlijn van de aanvrager mag verlangen dat hij een aanpassingsstage doorloopt of een proeve van bekwaamheid aflegt wanneer de duur van de opleiding waarvan hij melding maakt, ten minste één jaar korter is dan de duur van de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding, of wanneer de door hem in de lidstaat van oorsprong gevolgde opleiding wezenlijk verschilt van de opleiding in de ontvangende lidstaat. Indien de ontvangende lidstaat van deze mogelijkheid gebruikmaakt, moet hij overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de richtlijn de aanvrager de keuze laten tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid. Indien de ontvangende lidstaat de aanvrager deze keuze niet wil laten, moet hij volgens de procedure van artikel 14, lid 2, van de richtlijn een verzoek om een afwijking indienen.

II. Het door het Koninkrijk België ingediende verzoek om een afwijking

- (4) Bij brief van 27 februari 2007, die de bevoegde diensten van de Commissie op 6 maart 2007 hebben ontvangen, heeft het Koninkrijk België voor het beroep van bewakingsagent om een afwijking uit hoofde van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG verzocht.
- (5) Met het verzoek om een afwijking wordt beoogd de Belgische bevoegde autoriteiten toe te staan beroepsbeoefenaren, die hun kwalificaties in een andere lidstaat hebben verworven en zich in België wensen te vestigen om het beroep van bewakingsagent uit te oefenen, ertoe te verplichten een proeve van bekwaamheid af te leggen.
- (6) De Belgische regering legt uit dat het beroep van bewakingsagent wordt geregeld bij de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Dit beroep omvat de volgende zeven soorten werkzaamheden: toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen, bescherming van personen (bodyguard), toezicht op en bescherming bij het vervoer van waarden, beheer van alarmcentrales, toezicht op en controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen (bijvoorbeeld: portiers, winkelinspecteurs en bewakingsagenten die aan de ingang van een winkel staan of die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid bij grote evenementen), verrichten van de vaststellingen die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein, in opdracht van de bevoegde overheid of van de houder van een overheidsconcessie, en begeleiding van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid.
- (7) Volgens de Belgische regering is het verzoek om een afwijking ingegeven door dwingende redenen van openbare orde, in die zin dat de controle en het toezicht op de sector van de particuliere bewaking door de wetgever gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde.

- (8) De Belgische regering voert aan dat een goede kennis van de organisatie van de sector in België en van de Belgische wetgeving van cruciaal belang is voor de uitoefening van bewakingsactiviteiten. Daarom meent zij dat het afleggen van een proeve van bekwaamheid de enige manier is waarop een beroepsbeoefenaar uit een andere lidstaat zich de regelgeving eigen kan maken, waaraan hij zich bij de uitoefening van zijn beroep in België zal moeten houden. Deze theoretische aspecten moeten immers worden aangeleerd vóór de aanvatting van de werkzaamheden op het terrein, en a fortiori van een praktijkstage, omdat een gebrek aan kennis van deze aspecten het risico op verstoring van de openbare orde en/of schending van de grondrechten van de burgers inhoudt. Meer in het bijzonder moet het uitvoerend personeel, dat direct op het terrein werkzaam is, precies weten wat mag en wat niet mag. Het leidinggevend personeel moet op de hoogte zijn van de regelgeving wegens de verantwoordelijkheid die het draagt in het kader van de uitoefening van zijn functie, alsook van de sancties die de niet-naleving van deze regelgeving tot gevolg heeft. Een aanpassingsstage, waarbij per definitie de praktische aspecten van het beroep centraal staan, kan derhalve nooit volstaan om de specifieke juridische kennis te verwerven die vereist is om het beroep van bewakingsagent met inachtneming van de wettelijke voorschriften te kunnen uitoefenen. Bovendien voorziet het ontwerp van wijziging van het koninklijk besluit, dat de opleiding van bewakingsagent regelt, niet meer in de mogelijkheid voor opleidingscentra om stages te organiseren.

III. Inkennisstelling van de andere lidstaten

- (9) Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de Richtlijn 2005/36/EG heeft de Belgische regering de overige lidstaten in kennis gesteld van het door haar ingediende verzoek om een afwijking.

IV. Algemene overwegingen

- (10) In artikel 14, lid 2, derde alinea, van Richtlijn 2005/36/EG is bepaald dat indien de Commissie na ontvangst van alle nodige informatie van mening is dat de afwijking onterecht of in strijd met het Gemeenschapsrecht is, zij de betrokken lidstaat binnen drie maanden moet verzoeken om van de voorgenomen maatregel af te zien.
- (11) Het vrij verkeer van personen is een fundamentele vrijheid die door het Verdrag wordt gewaarborgd. In dit verband is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat nationale maatregelen die de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toelaatbaar zijn indien zij aan de volgende voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie bijvoorbeeld het arrest van 30 november 1995 in zaak C-55/94, *Gebhard*). Aangezien een afwijking van het recht van de migrant om te kiezen tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage het moeilijker maakt voor de betrokken beroepsbeoefenaren om zich in het Koninkrijk België te vestigen, moet het verzoek van het Koninkrijk België aan deze criteria worden getoetst.
- (12) De Belgische regering voert aan dat het verzoek om een afwijking is ingegeven door dwingende redenen van openbare orde. De uitoefening van bewakingsactiviteiten leunt

immers zeer nauw aan bij de handhaving van de openbare orde omdat het meestal gaat om activiteiten die in het verleden onder de bevoegdheid van de politie vielen en die gaandeweg zijn geprivatiseerd. De controle en het toezicht op de sector van de particuliere bewaking zijn derhalve gerechtvaardigd om redenen van openbare orde. De nationale voorschriften moeten gekend zijn vóór de aanvatting van de werkzaamheden op het terrein, en a fortiori van een praktijkstage, omdat een gebrek aan kennis van deze theoretische aspecten het risico op verstoring van de openbare orde en/of schending van de grondrechten van de burgers inhoudt.

- (13) Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de uitzondering betreffende de openbare orde, net als alle afwijkingen van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, beperkend worden uitgelegd (zie arrest van 29 oktober 1998 in zaak C-114/97, *Commissie/Spanje*, punt 34, en arrest van 9 maart 2000 in zaak C-355/98, *Commissie/België*, punt 28). Het begrip "openbare orde" impliceert een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie arrest van 29 oktober 1998 in zaak C-114/97, *Commissie/Spanje*, punt 46, en arrest van 9 maart 2000 in zaak C-355/98, *Commissie/België*, punt 28).
- (14) In het hierboven aangehaalde arrest in de zaak Commissie tegen België heeft het Hof van Justitie duidelijk gesteld dat "het argument van de Belgische regering, dat elke bewakingsonderneming een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid kan vormen, (...) kennelijk ongegrond en hoe dan ook niet bewezen [is], en (...) derhalve geen rechtvaardiging [kan] vormen voor de beperking van de vrijheid van dienstverrichting ..." (punt 30). Dit standpunt is in algemenere zin bevestigd door het Hof van Justitie in zijn arrest van 26 januari 2006 in de zaak Commissie tegen Spanje. In dit arrest heeft het Hof van Justitie er immers aan herinnerd dat het "al [had] geoordeeld dat de uitzondering van artikel 46, lid 1, [van het EG-Verdrag] op grond waarvan de lidstaten bijzondere regelingen voor vreemdelingen kunnen handhaven die uit hoofde van de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, niet gold voor de algemene regeling van de particuliere beveiligingsondernemingen (arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punten 45 en 46, en arrest van 9 maart 2000, Commissie/België, C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punten 28 en 30)" (punt 28).
- (15) Bovendien toont de Belgische regering in het onderhavige geval niet aan hoe de niet-inachtneming van een wettelijke bepaling door een bewakingsagent een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging kan vormen, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. In het kader van de stage staat de stagiair overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder g), van Richtlijn 2005/36/EG "onder [de] verantwoordelijkheid van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep", wat dus betekent dat de stagiair zijn werkzaamheden niet volledig autonoom uitoefent. De gekwalificeerde beroepsbeoefenaar zou weliswaar een inbreuk op de wet plegen, maar de Commissie ziet niet hoe dit zou kunnen resulteren in een ernstige verstoring van de openbare orde, zoals omschreven in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG. Dit is des te twijfelachtiger omdat de taak van bewakingsondernemingen bestaat in de bescherming van particuliere goederen en personen, hetgeen aan een louter particuliere behoefte beantwoordt. Op dit gebied verschilt de bijdrage van de betrokken ondernemingen tot de handhaving van de veiligheid niet van de bijdrage die van elk individu kan worden verlangd. Deze interpretatie wordt overigens bevestigd door meerdere bepalingen van de Belgische wet van 10 april 1990 tot regeling van de

private en bijzondere veiligheid. Zo is in artikel 8§8 van de wet het volgende bepaald: "De personen die activiteiten verrichten bedoeld in artikel 1 van deze wet, kunnen geen andere handelingen stellen dan deze, die voortvloeien uit de rechten waarover iedere burger beschikt, alsmede deze bevoegdheden die uitdrukkelijk voorzien zijn in deze wet of haar uitvoeringsbesluiten. Ze kunnen hun bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover deze krachtens een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag". Bovendien kan overeenkomstig artikel 8§5 van de wet "de Koning (...) de middelen, methodes en procedures bepalen, die de ondernemingen en diensten kunnen of moeten aanwenden bij het uitoefenen van hun opdrachten. (...) In dringende gevallen en in geval van ernstige en onmiddellijke bedreiging van de openbare orde, kan de Minister van Binnenlandse Zaken, in het belang van de openbare orde, op de openbare weg en in voor het publiek toegankelijke plaatsen, tijdelijk of blijvend, de uitoefening van bepaalde opdrachten of het gebruik van bepaalde middelen of methodes verbieden of aanvullende veiligheidsmaatregelen opleggen".

- (16) Gezien het bovenstaande is de Commissie de mening toegedaan dat de Belgische regering zich niet op de bescherming van de openbare orde kan beroepen als dwingende reden van algemeen belang, die zou kunnen rechtvaardigen dat voor het beroep van bewakingsagent een afwijking uit hoofde van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG wordt toegestaan.
- (17) De Commissie zou daar overigens aan willen toevoegen dat ook al zou de afwijking om een andere dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd zijn, dat niet wegneemt dat nog steeds moet worden nagegaan of het ontzeggen van de keuze aan de migrant noodzakelijk is en in verhouding staat tot de doelstelling die met de dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd. In dit verband moet worden onderzocht of de kennis van de nationale voorschriften alleen kan worden verworven door het afleggen van een proeve van bekwaamheid, dan wel of een stage ongeschikt is om dit doel te bereiken.
- (18) In het verzoek om een afwijking voert de Belgische regering aan dat het afleggen van een proeve van bekwaamheid de enige manier is waarop een beroepsbeoefenaar uit een andere lidstaat zich de regelgeving eigen kan maken, waaraan hij zich bij de uitoefening van zijn beroep in België zal moeten houden. Meer in het bijzonder moet het uitvoerend personeel dat direct op het terrein werkzaam is, precies weten wat mag en wat niet mag. Het leidinggevend personeel moet op de hoogte zijn van de regelgeving wegens de verantwoordelijkheid die het draagt in het kader van de uitoefening van zijn functie, alsook van de sancties die de niet-naleving van deze regelgeving tot gevolg heeft. Een aanpassingsstage, waarbij per definitie de praktische aspecten van het beroep centraal staan, kan derhalve nooit volstaan om de specifieke juridische kennis te verwerven vereist om het beroep van bewakingsagent met inachtneming van de wettelijke voorschriften te kunnen uitoefenen. Bovendien voorziet het ontwerp van wijziging van het koninklijk besluit dat de opleiding van bewakingsagent regelt, niet meer in de mogelijkheid voor opleidingscentra om stages te organiseren.
- (19) De Commissie wijst erop dat er een groot aantal beroepen bestaat, waarbij een goede kennis van het wet- en regelgevingskader is vereist om het beroep naar behoren te kunnen uitoefenen. Het beroep van bewakingsagent is dus geen uitzondering in dit opzicht. Na onderzoek is de Commissie van oordeel dat de vereiste kennis van de

regelgeving even goed kan worden verworven in het kader van een aanpassingsstage. Enerzijds kan het uitvoerend personeel net zo goed op het terrein leren hoe het zich moet gedragen, wat mag en wat niet mag. Anderzijds geldt voor zowel het uitvoerend als het leidinggevend personeel dat de aanpassingsstage overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder g), van Richtlijn 2005/36/EG, eventueel kan worden gekoppeld aan een aanvullende opleiding. Deze aanvullende opleiding kan heel goed betrekking hebben op de nationale voorschriften, waarvan de kennis van essentieel belang is voor de uitoefening van het beroep van bewakingsagent, ingeval beroepsbeoefenaren uit een andere lidstaat, voordat zij een erkenning aanvragen, geen kennis van deze voorschriften zouden hebben. Tenslotte is de stage een even geschikt instrument als de proeve van bekwaamheid om te verifiëren of de beroepsbeoefenaar voldoende kennis van de nationale voorschriften bezit omdat deze aan een beoordeling wordt onderworpen. De Commissie merkt verder op dat het feit, dat in het kader van de Belgische opleiding van bewakingsagent geen praktijkstage meer wordt georganiseerd, de Belgische regering niet ontslaat van de uit hoofde van Richtlijn 2005/36/EG op haar rustende verplichtingen, namelijk het organiseren van dergelijke stages ten behoeve van onderdanen van de Gemeenschap, die in een andere lidstaat een opleiding van bewakingsagent hebben genoten, met dien verstande dat aan de voorwaarden van artikel 14, leden 1, 4 en 5, van de richtlijn moet zijn voldaan en voor zover deze onderdanen voor een aanpassingsstage kiezen.

- (20) De Commissie is bijgevolg van mening dat zowel in het kader van een proeve van bekwaamheid als in het kader van een aanpassingsstage een goede kennis van de nationale voorschriften kan worden verworven.
- (21) Tenslotte zij erop gewezen dat indien de afwijking zou worden toegestaan, de proeve van bekwaamheid als enige compenserende maatregel zou overblijven voor de migrant. Er moet derhalve worden nagegaan of de proeve van bekwaamheid wel degelijk in overeenstemming met het bepaalde in Richtlijn 2005/36/EG zou worden georganiseerd. Krachtens artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2005/36/EG mag de ontvangende lidstaat de migrant slechts een compenserende maatregel – een proeve van bekwaamheid of een aanpassingsstage naar keuze van de migrant – opleggen wanneer de duur van de opleiding van de migrant ten minste één jaar korter is dan de duur van de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding, of wanneer de door de migrant gevolgde opleiding wezenlijk verschilt van de opleiding in de ontvangende lidstaat. Overeenkomstig artikel 14, lid 5, van Richtlijn 2005/36/EG moet artikel 14, lid 1, worden toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De ontvangende lidstaat moet met name eerst nagaan, of de door de aanvrager in het kader van zijn beroepservaring in een lidstaat of derde land verworven kennis het wezenlijke verschil geheel of gedeeltelijk kan overbruggen.
- (22) Er moet evenwel worden vastgesteld dat het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de erkenning van de beroepskwalificaties, die in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn verworven voor de uitoefening van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst als bedoeld in de wet van 10 april 1990, geen enkele bepaling bevat die voorschrijft dat de Belgische autoriteiten moeten nagaan of de door de aanvrager in het kader van zijn beroepservaring in een lidstaat of derde land verworven kennis het wezenlijke verschil geheel of gedeeltelijk kan overbruggen.

- (23) Genoemd ontwerp is derhalve niet in overeenstemming met artikel 14, lid 5, van Richtlijn 2005/36/EG.
- (24) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat het Koninkrijk België geenszins heeft aangetoond dat het gerechtvaardigd is om af te wijken van het recht van de migrant om te kiezen tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage voor het beroep van bewakingsagent. Een dergelijke afwijking is immers niet gewettigd op grond van de bescherming van de openbare orde. Bovendien kan de kennis van de nationale voorschriften net zo goed worden verworven door het afleggen van een proeve van bekwaamheid als door het doorlopen van een aanpassingsstage. Tenslotte wordt geen rekening gehouden met de beroepservaring van de migrant om uit te maken of hij al dan niet een proeve van bekwaamheid moet afleggen. Een dergelijke afwijking zou derhalve in strijd zijn met het Gemeenschapsrecht.
- (25) Gezien het bovenstaande acht de Commissie het niet nodig om het Koninkrijk België voor het beroep van bewakingsagent een afwijking van de vrije keuze van de migrant toe te staan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Het Koninkrijk België mag geen proeve van bekwaamheid opleggen aan bewakingsagenten, die in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn opgeleid, indien wordt vastgesteld dat de opleiding van deze beroepsbeoefenaren wezenlijk verschilt van de Belgische opleiding en indien deze verschillen niet door hun beroepservaring kunnen worden overbrugd. In voorkomend geval moet het Koninkrijk België deze beroepsbeoefenaren de keuze blijven laten tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 30/V/2007.

Voor de Commissie
Charlie McCREEVY
Lid van de Commissie

<p>VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT Voor de Secretaris – generaal</p> <p>Jordi AYET PUIGARNAU Directeur van de Griffie</p>
--